ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ и ПРЕДПОЛОЖЕНІЯ ПАРТІИ НАРОДНОЙ СВОБОДЫ

1905—1907 г.г.

ПОДЪ РЕДАКЦІЕЙ

Н. И. Астрова, Ѳ. Ѳ. Кокошкина, С. А. Муромцева,
П. И. Новгородцева и Кн. Д. И. Шаховскаго.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія товарищества „Общественная Польза", Б. Подъяческая, 39.
1907.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ и ПРЕДПОЛОЖЕНІЯ ПАРТІИ НАРОДНОЙ СВОБОДЫ

1905—1907 г.г.

ПОДЪ РЕДАКЦІЕЙ

Н. И. Астрова, Ѳ. Ѳ. Кокошкина, С. А. Муромцева, П. И. Новгородцева и Кн. Д. И. Шаховскаго.

ПРИ УЧАСТІИ

А. Ю. Блохъ, І. В. Гессена, Н. М. Іорданскаго, А. А. Корнилова, Н. Н. Кутлера, М. В. Сабашникова, Н. В. Тесленко, Н. Н. Черненкова и Г. Ф. Шершеневича.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія товарищества „Общественная Польза", Б. Подъяческая, 39.
1907.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

Мѣстное самоуправленіе.

ОТДѢЛЪ ЧЕТВЕРТЫЙ.

Судъ.

ОТДѢЛЪ ПЯТЫЙ.

ОТДѢЛЪ ШЕСТОЙ.

Аграрное законодательство.

ОТДѢЛЪ СЕДЬМОЙ.

Рабочее законодательство.

ПРИЛОЖЕНІЕ.

ВВЕДЕНІЕ.

Выпуская въ свѣтъ собраніе законодательныхъ проектовъ и предположеній партіи народной свободы, составители настоящаго сборника имѣли въ виду привести въ ясность всѣ имѣющіеся въ этой области матеріалы и облегчить возможность какъ теоретическаго ознакомленія съ ними, такъ и ихъ дальнѣйшей практической разработки. Исчерпывающая сводка этихъ матеріаловъ уже теперь представляетъ значительныя трудности. До сихъ поръ, несмотря на третій созывъ Государственной Думы, не существуетъ еще ни сборниковъ парламентскихъ документовъ и матеріаловъ, относящихся къ періоду дѣятельности перваго и второго созыва Государственной Думы, ни офиціальныхъ отчетовъ о дѣятельности Государственной Думы и состоявшихъ при ней комиссій. Въ стенографическихъ отчетахъ тексты внесенныхъ въ Думу заявленій не всегда помѣщались полностью. Точно также нельзя считать полной и исчерпывающей совокупность печатныхъ матеріаловъ, представляющихъ воспроизведеніе внесенныхъ въ Думу заявленій. Все то, что было внесено въ Думу незадолго до роспусковъ ея, остается достояніемъ архива канцеляріи Думы. Въ виду этого, составителямъ настоящаго сборника предстоялъ немалый трудъ собрать весь необходимый матеріалъ,

пользуясь для этого иногда и неизданными партійными документами и возстановляя пробѣлы при помощи непосредственныхъ сношеній съ лицами, принимавшими участіе въ составленіи и разработкѣ отдѣльныхъ законодательныхъ предположеній.

Среди законопроектовъ, вошедшихъ въ составъ сборника, помѣщены и такіе, въ разработкѣ которыхъ,— напр., по поступленіи ихъ въ думскія комиссіи — приняли участіе и члены другихъ партійныхъ группъ. Дѣлая здѣсь оговорку объ этомъ участіи, иногда очень дѣятельномъ и полезномъ, мы не можемъ, однако, не сказать, что во всѣхъ помѣщаемыхъ въ настоящемъ сборникѣ проектахъ иниціатива и общее направленіе работы принадлежали по преимуществу партіи народной свободы.

По степени своей обработки, матеріалы, вошедшіе въ настоящій сборникъ, носятъ различный характеръ. Одни законопроекты имѣютъ болѣе законченный видъ, другіе представляютъ только начало работы. Иногда помѣщаются рядомъ первоначальный проектъ и позднѣйшій, болѣе разработанный; иногда даются только первые наброски проектовъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ между проектами болѣе ранними и болѣе поздними читатель усмотритъ извѣстныя разнорѣчія. Все это объясняется задачей настоящаго сборника—служить точной копіей той работы, которая совершена была внѣ Думы и въ Думѣ самой партіей народной свободы или по ея иниціативѣ и при ея руководящемъ вліяніи. На всѣ свои проекты и предположенія партія смотритъ, какъ на подлежащія дальнѣйшему совершенствованію, и въ этихъ видахъ отдаетъ ихъ на судъ публики и спеціалистовъ. Она ожидаетъ компетентныхъ указаній свѣдущихъ лицъ, для того чтобы этими указаніями воспользоваться. Она ожидаетъ кри-

тики своей работы, для того, чтобы на нее отвѣтить,— чтобы разсѣять недоразумѣнія, устранить неясности, восполнить упущенія.

Обрывая сборникъ помѣщаемыхъ матеріаловъ на той стадіи ихъ разработки, на которой ихъ засталъ роспускъ второй Государственной Думы, партія отнюдь не считаетъ свою работу въ какой либо мѣрѣ законченной. Работа ея законодательной комиссіи съ состоящими при ней подкомиссіями, начавшись вмѣстѣ съ образованіемъ самой партіи (1905 г.), продолжается и въ настоящее время и будетъ продолжаться впредь. Партія всегда въ ряду своихъ задачъ особенно высоко ставила разработку законодательныхъ предположеній въ области тѣхъ многочисленныхъ вопросовъ, которые выдвинуты сложными потребностями переживаемаго времени. Дѣятельная работа въ области законодательной представлялась и представляется ей необходимымъ залогомъ дѣйствительнаго обновленія Россіи. И какъ бы ни оцѣнивали степень законченности проектовъ и предположеній, уже подготовленныхъ партіей, едва ли возможно не признать, что въ совокупности своей они представляютъ планъ коренного преобразованія стараго строя. Планъ этотъ несомнѣнно подлежитъ дальнѣйшему усовершенствованію и восполненію.

Въ зависимости отъ рода помѣщаемыхъ въ сборникѣ документовъ, они печатаются разными шрифтами.

Наиболѣе крупнымъ шрифтомъ напечатаны тексты законопроектовъ, одобренныхъ Думой, и доклады комиссій, избранныхъ Думой.

Болѣе мелкимъ шрифтомъ напечатаны всѣ тексты предисловій къ отдѣламъ, а также законодательныя заявленія и проекты законовъ, получившіе одобреніе во фракціи.

Самымъ мелкимъ шрифтомъ напечатаны проекты,

еще не получившіе утвержденія органами партіи, а составляющіе лишь результаты работъ партійныхъ комиссій или представленные въ эти комиссіи доклады.

Въ приложеніи къ настоящему сборнику мы печатаемъ статью А. А. Корнилова: „Аграрные законопроекты партіи народной свободы въ связи съ исторіей ея аграрной программы“. Интересъ, вызываемый работой партіи въ области аграрнаго вопроса, заставляетъ насъ удѣлить этому вопросу особенное вниманіе. Само собою разумѣется, что, поручивъ составленіе соотвѣтствующей статьи одному изъ членовъ партіи и участниковъ аграрной комиссіи, составители сборника должны были предоставить ему и возможность освѣщенія работы партіи согласно его взглядамъ, не подвергая этого освѣщенія санкціи партійныхъ органовъ.

Программа

конституціонно-демократической партіи

(партіи народной свободы [1]).

I. Основныя права гражданъ.

1. Всѣ россійскіе граждане, безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національности, равны передъ закономъ. Всякія сословныя различія и всякія ограниченія личныхъ и имущественныхъ правъ поляковъ, евреевъ и всѣхъ безъ исключенія другихъ отдѣльныхъ группъ населенія должны быть отмѣнены.

2. Каждому гражданину обезпечивается свобода совѣсти и вѣроисповѣданія. Никакія преслѣдованія за исповѣдуемыя вѣрованія и убѣжденія, за перемѣну или отказъ отъ вѣроученія не допускаются. Отправленіе религіозныхъ и богослужебныхъ обрядовъ и распространеніе вѣроученій свободно, если только совершаемыя при этомъ дѣйствія не заключаютъ въ себѣ какихъ-либо общихъ проступковъ, предусмотрѣнныхъ уголовными законами. Православная церковь и другія исповѣданія должны быть освобождены отъ государственной опеки.

3. Каждый воленъ высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно обнародовать ихъ и распространять путемъ печати или инымъ способомъ. Цензура, какъ общая, такъ и спеціальная, какъ бы она ни называлась, упраздняется, и не можетъ быть возстановлена. За преступленія и проступки, совершенные путемъ устнаго и печатнаго слова, виновные отвѣчаютъ только передъ судомъ.

4. Всѣмъ россійскимъ гражданамъ предоставляется право устраи-

---

[1]) Исправлена согласно постановленій 2-го делегатскаго съѣзда въ С.-Петербургѣ 5—11 января 1906 года.

вать публичныя собранія какъ въ закрытыхъ помѣщеніяхъ, такъ и подъ открытымъ небомъ для обсужденія всякаго рода вопросовъ.

5. Всѣ россійскіе граждане имѣютъ право составлять союзы и общества, не испрашивая на то разрѣшенія.

6. Право петицій предоставляется какъ отдѣльнымъ гражданамъ, такъ и всякаго рода группамъ, союзамъ, собраніямъ и т. п.

7. Личность и жилище каждаго должны быть неприкосновенны. Входъ въ частное жилище, обыскъ, выемка въ немъ и вскрытіе частной переписки допускается только въ случаяхъ, установленныхъ закономъ, и не иначе, какъ по постановленію суда. Всякое задержанное лицо въ городахъ и другихъ мѣстахъ пребыванія судебной власти въ теченіе 24 часовъ, а въ прочихъ мѣстностяхъ имперіи не позднѣе, какъ въ теченіе 3 сутокъ со времени задержанія, должно быть или освобождено, или представлено судебной власти. Всякое задержаніе, произведенное безъ достаточнаго основанія или продолженное сверхъ законнаго срока, даетъ право пострадавшему на возмѣщеніе государствомъ понесенныхъ имъ убытковъ.

8. Никто не можетъ быть подвергнутъ преслѣдованію и наказанію иначе, какъ на основаніи закона—судебной властью и установленнымъ закономъ судомъ. Никакіе чрезвычайные суды не допускаются.

9. Каждый гражданинъ пользуется свободой передвиженія и выѣзда за границу. Паспортная система упраздняется.

10. Всѣ вышеозначенныя права гражданъ должны быть введены въ основной законъ Россійской Имперіи и обезпечены судебной защитой.

11. Основной законъ Россійской Имперіи долженъ гарантировать всѣмъ населяющимъ Имперію народностямъ помимо полной гражданской и политической равноправности всѣхъ гражданъ права свободнаго культурнаго самоопредѣленія, какъ-то: полную свободу употребленія различныхъ языковъ и нарѣчій въ публичной жизни, свободу основанія и содержанія учебныхъ заведеній и всякаго рода собраній, союзовъ и учрежденій, имѣющихъ цѣлью сохраненіе и развитіе языка, литературы и культуры каждой народности и т. п.

12. Русскій языкъ долженъ быть языкомъ центральныхъ учрежденій, арміи и флота. Употребленіе на ряду съ общегосударственнымъ мѣстныхъ языковъ въ государственныхъ и общественныхъ установленіяхъ и учебныхъ заведеніяхъ, содержимыхъ на средства государства или органовъ самоуправленія, регулируется общими и

мѣстными законами, а въ предѣлахъ ихъ—самими установленіями. Населенію каждой мѣстности должно быть обезпечено полученіе начальнаго, а по возможности, и дальнѣйшаго образованія на родномъ языкѣ.

II. Государственный строй.

13. Россія должна быть конституціонной и парламентарной монархіей. Государственное устройство Россіи опредѣляется основнымъ закономъ.

14. Народные представители избираются всеобщею, равною, прямою и тайною подачей голосовъ, безъ различія вѣроисповѣданія, національности и пола.

Партія допускаетъ въ своей средѣ различіе мнѣній по вопросу объ организаціи народнаго представительства, въ видѣ одной или двухъ палатъ, изъ которыхъ вторая палата должна состоять изъ представителей отъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, реорганизованныхъ на началахъ всеобщаго голосованія и распространенныхъ на всю Россію.

15. Народное представительство участвуетъ въ осуществленіи законодательной власти, въ установленіи государственной росписи доходовъ и расходовъ и въ контролѣ за законностью и цѣлесообразностью дѣйствій высшей и низшей администраціи.

16. Ни одно постановленіе, распоряженіе, указъ, приказъ и т. п. актъ, не основанный на постановленіи народнаго представительства, какъ бы онъ ни назывался и отъ кого бы ни исходилъ, не можетъ имѣть силы закона.

17. Государственная роспись, въ которую должны быть вносимы всѣ доходы и расходы государства, устанавливается не болѣе, какъ на одинъ годъ законодательнымъ порядкомъ. Никакіе налоги, пошлины и сборы въ пользу государства, а равно и государственные займы не могутъ быть устанавливаемы иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ.

18. Членамъ собранія народныхъ представителей принадлежитъ право законодательной иниціативы.

19. Министры отвѣтственны передъ собраніемъ народныхъ представителей, членамъ котораго принадлежитъ право запроса и интерпелляціи.

III. Мѣстное самоуправленіе и автономія.

20. Мѣстное самоуправленіе должно быть распространено на все Россійское Государство.

21. Представительство въ органахъ мѣстнаго самоуправленія, приближенное къ населенію путемъ учрежденія мелкихъ самоуправляющихся единицъ, должно быть основано на всеобщемъ, равномъ, прямомъ и закрытомъ голосованіи безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національностей, при чемъ собранія высшихъ самоуправляющихся союзовъ могутъ быть образованы путемъ избранія собраніями низшихъ такихъ же союзовъ. Губернскимъ земствамъ должно быть предоставлено право вступать во временные и постоянные союзы между собою.

22. Кругъ вѣдомства органовъ мѣстнаго самоуправленія, долженъ простираться на всю область мѣстнаго управленія, включая полицію безопасности и благочинія и за исключеніемъ лишь тѣхъ отраслей управленія, которыя въ условіяхъ современной государственной жизни необходимо должны быть сосредоточены въ рукахъ центральной власти, съ предоставленіемъ въ пользу органовъ мѣстнаго самоуправленія части средствъ, поступающихъ въ настоящее время въ государственный бюджетъ.

23. Дѣятельность мѣстныхъ представителей центральной власти должна сводиться къ надзору за законностью дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія, при чемъ окончательное рѣшеніе по возникающимъ въ этомъ отношеніи спорамъ и сомнѣніямъ должно принадлежать судебнымъ учрежденіямъ.

24. Послѣ установленія правъ гражданской свободы и правильнаго представительства съ конституціонными правами для всего Россійскаго Государства долженъ быть открытъ правомѣрный путь въ порядкѣ общегосударственнаго законодательства для установленія мѣстной автономіи и областныхъ представительныхъ собраній, обладающихъ правомъ участія въ осуществленіи законодательной власти по извѣстнымъ предметамъ, соотвѣтственно потребности населенія.

25. Немедленно по установленіи общеимперскаго демократическаго представительства съ конституціонными правами, въ Царствѣ Польскомъ вводится автономное устройство съ сеймомъ, избираемымъ на тѣхъ основаніяхъ, какъ и общегосударственное пред-

ставительство, при условіи сохраненія государственнаго единства и участія въ центральномъ представительствѣ на одинаковыхъ съ прочими частями Имперіи основаніяхъ. Границы между Царствомъ Польскимъ и сосѣдними губерніями могутъ быть исправлены въ соотвѣтствіи съ племеннымъ составомъ и желаніемъ мѣстнаго населенія, при чемъ въ Царствѣ Польскомъ должны дѣйствовать общегосударственныя гарантіи гражданской свободы и права національности на культурное самоопредѣленіе, и должны быть обезпечены права меньшинства.

26. Финляндія. Конституція Финляндіи, обезпечивающая ея особенное государственное положеніе, должна быть всецѣло возстановлена. Всякія дальнѣйшія мѣропріятія, общія Имперіи и Великому Княжеству Финляндскому, должны быть впредь дѣломъ соглашенія между законодательными органами Имперіи и Великаго Княжества.

IV. Судъ.

27. Всѣ отступленія отъ началъ Судебныхъ Уставовъ 20 ноября 1864 года, устанавливающихъ отдѣленіе судебной власти отъ административной (несмѣняемость, независимость и гласность суда и равенство всѣхъ передъ судомъ), какъ внесенныя позднѣйшими новеллами, такъ и допущенныя при самомъ составленіи Уставовъ, упраздняются. Въ этихъ видахъ прежде всего: a) не подлежитъ никакимъ ограниченіямъ правило о томъ, что никто не можетъ быть подвергнутъ наказанію безъ вошедшаго въ силу приговора компетентнаго суда; b) всякое вмѣшательство министра юстиціи въ назначеніе на судейскія должности или перемѣщеніе судей, а тѣмъ болѣе въ производство судебныхъ дѣлъ, устраняется. Судьи наградъ не получаютъ; c) отвѣтственность должностныхъ лицъ опредѣляется на общемъ основаніи; d) компетенція суда присяжныхъ опредѣляется исключительно тяжестью наказанія, назначеннаго въ законѣ, безотносительно къ роду дѣлъ, причемъ, однако, этой компетенціи во всякомъ случаѣ подлежатъ всѣ преступленія государственныя и противъ законовъ о печати. Судъ съ сословными представителями упраздняется. Компетенціи выборнаго мирового суда подчиняются и дѣла волостной юстиціи. Волостной судъ и институтъ земскихъ начальниковъ упраздняются. Требованіе имущественнаго ценза какъ для замѣщенія должности мирового судьи,

такъ и для отправленія обязанностей присяжнаго засѣдателя отмѣняется; e) возстановляется принципъ единства кассаціоннаго суда; f) адвокатура организуется на началахъ истиннаго самоуправленія.

28. Независимо отъ этого, въ осуществленіе наиболѣе назрѣвшихъ и безспорныхъ требованій уголовной политики и процесса: a) смертная казнь отмѣняется, безусловно, навсегда; b) вводится условное осужденіе; c) устанавливается защита на предварительномъ слѣдствіи; d) въ обрядъ преданія суду вводится состязательное начало.

29. Ближайшей задачей является полный пересмотръ Уголовнаго Уложенія, отмѣна постановленій, противорѣчащихъ началамъ политической свободы, и переработка проекта Гражданскаго Уложенія.

V. Финансовая и экономическая политика.

30. Пересмотръ государственнаго расходнаго бюджета въ цѣляхъ уничтоженія непроизводительныхъ по своему назначенію или своимъ размѣрамъ расходовъ и соотвѣтственнаго увеличенія затратъ государства на дѣйствительныя нужды народа.

31. Отмѣна выкупныхъ платежей.

32. Развитіе прямого обложенія на счетъ косвеннаго; общее пониженіе косвеннаго обложенія и постепенная отмѣна косвенныхъ налоговъ на предметы потребленія народныхъ массъ.

33. Реформа прямыхъ налоговъ на основѣ прогрессивнаго подоходнаго и поимущественнаго обложенія; введеніе прогрессивнаго налога на наслѣдство.

34. Соотвѣтствующее положенію отдѣльныхъ производствъ пониженіе таможенныхъ пошлинъ въ видахъ удешевленія предметовъ народнаго потребленія и техническаго подъема промышленности и земледѣлія.

35. Обращеніе средствъ сберегательныхъ кассъ на развитіе мелкаго кредита.

VI. Аграрное законодательство.

36. Увеличеніе площади землепользованія населенія, обрабатывающаго землю личнымъ трудомъ, какъ-то: безземельныхъ и малоземельныхъ крестьянъ, а также и другихъ разрядовъ мелкихъ хо-

зяевъ-земледѣльцевъ, государственными, удѣльными, кабинетскими и монастырскими землями, а также путемъ отчужденія для той же цѣли за счетъ государства въ потребныхъ размѣрахъ частно-владѣльческихъ земель съ вознагражденіемъ нынѣшнихъ владѣльцевъ по справедливой (не рыночной) оцѣнкѣ.

Примѣчаніе. Цѣна земли опредѣляется по нормальной для данной мѣстности доходности при условіи самостоятельнаго веденія хозяйства, не принимая во вниманіе арендныхъ цѣнъ, созданныхъ земельной нуждой.

37. Отчуждаемыя земли поступаютъ въ государственный земельный фондъ. Начала, на которыхъ земли этого фонда подлежатъ передачѣ нуждающемуся въ нихъ населенію (владѣніе или пользованіе личное или общинное и т. д.), должны быть установлены сообразно съ особенностями землевладѣнія и землепользованія въ различныхъ областяхъ Россіи.

38. Широкая организація государственной помощи для переселенія, разселенія и устройства хозяйственнаго быта крестьянъ. Реорганизація межевого дѣла, окончаніе размежеванія и другія мѣры для подъема благосостоянія сельскаго населенія и улучшенія сельскаго хозяйства.

39. Упорядоченіе закономъ арендныхъ отношеній путемъ обезпеченія права возобновленія аренды, права арендатора, въ случаѣ передачѣ аренды, на вознагражденіе за произведенныя, но не использованныя къ сроку затраты на улучшенія, и учрежденіе примирительныхъ камеръ для регулированія арендной платы и для разбора споровъ и несогласій между арендаторами и землевладѣльцами. Открытіе законнаго пути въ судебномъ порядкѣ для пониженія непомѣрно высокихъ арендныхъ цѣнъ и уничтоженія носящихъ кабальный характеръ сдѣлокъ въ области земельныхъ отношеній.

40. Отмѣна дѣйствующихъ правилъ о наймѣ сельскихъ рабочихъ и распространеніе рабочаго законодательства на земледѣльческихъ рабочихъ, примѣнительно къ техническимъ особенностямъ земледѣлія. Учрежденіе сельскохозяйственной инспекціи для наблюденія за правильнымъ примѣненіемъ законодательства по охранѣ труда въ этой области и введеніе уголовной отвѣтственности сельскихъ хозяевъ за нарушеніе ими законодательныхъ нормъ по охранѣ труда.

VII. Рабочее законодательство.

41. Свобода рабочихъ союзовъ и собраній.

42. Право стачекъ. Наказуемость правонарушеній, совершаемыхъ во время или по поводу стачекъ, опредѣляется на общемъ основаніи и ни въ коемъ случаѣ не можетъ быть увеличиваема.

43. Распространеніе рабочаго законодательства и независимой инспекціи труда на всѣ виды наемнаго труда; участіе выборныхъ отъ рабочихъ въ надзорѣ инспекціи за исполненіемъ законовъ охраняющихъ интересы трудящихся.

44. Введеніе законодательнымъ путемъ восьмичасового рабочаго дня. Немедленное осуществленіе этой нормы всюду, гдѣ она въ данное время возможна, и постепенное ея введеніе въ остальныхъ производствахъ. Запрещеніе ночныхъ и сверхурочныхъ работъ, кромѣ технически и общественно-необходимыхъ.

45. Развитіе охраны труда женщинъ и дѣтей и установленіе особыхъ мѣръ охраны труда мужчинъ во вредныхъ производствахъ.

46. Учрежденіе примирительныхъ камеръ изъ равнаго числа представителей труда и капитала для нормировки всѣхъ отношеній найма, не урегулированныхъ рабочимъ законодательствомъ, и разбора споровъ и несогласій, возникающихъ между рабочими и предпринимателями.

47. Обязательное при посредствѣ государства страхованіе отъ болѣзни (въ теченіе опредѣленнаго срока), несчастныхъ случаевъ и профессіональныхъ заболѣваній, съ отнесеніемъ издержекъ на счетъ предпринимателей.

48. Государственное страхованіе на случай старости и неспособности къ труду для всѣхъ лицъ, живущихъ личнымъ трудомъ.

49. Установленіе уголовной отвѣтственности за нарушеніе законовъ объ охранѣ труда.

VIII. По вопросамъ просвѣщенія.

Народное просвѣщеніе должно быть организовано на началахъ свободы, демократизаціи и децентрализаціи его, понимая подъ этимъ осуществленіе слѣдующихъ началъ:

50. Уничтоженіе всѣхъ стѣсненій къ поступленію въ школу, связанныхъ съ поломъ, происхожденіемъ и религіей.

51. Свобода частной и общественной инициативы въ открытіи и организаціи учебныхъ заведеній всѣхъ типовъ и въ области внѣшкольнаго просвѣщенія; свобода преподаванія.

52. Между различными ступенями школъ всѣхъ разрядовъ должна быть установлена прямая связь для облегченія перехода отъ низшей ступени къ высшей.

53. Полная автономія и свобода преподаванія въ университетахъ и другихъ высшихъ школахъ. Увеличеніе ихъ числа. Уменьшеніе платы за слушаніе лекцій. Организація просвѣтительной работы высшей школы для широкихъ круговъ населенія. Свободная организація студенчества.

54. Количество среднихъ учебныхъ заведеній должно быть увеличено соотвѣтственно общественной потребности; плата въ нихъ должна быть понижена. Мѣстнымъ общественнымъ учрежденіямъ должно быть предоставлено широкое участіе въ постановкѣ учебно-воспитательнаго дѣла.

55. Введеніе всеобщаго, безплатнаго и обязательнаго обученія въ начальной школѣ. Передача начальнаго образованія въ завѣдываніе органовъ мѣстнаго самоуправленія. Организація органами самоуправленія матеріальной помощи нуждающимся учащимся.

56. Устройство органами мѣстнаго самоуправленія образовательныхъ учрежденій для взрослаго населенія, элементарныхъ школъ для взрослыхъ, народныхъ библіотекъ, народныхъ университетовъ.

57. Развитіе профессіональнаго образованія.

Основныя права гражданъ.

Въ этой рубрикѣ помѣщаются законопроекты, соотвѣтствующіе первому отдѣлу программы партіи народной свободы. Еще въ бюро земскихъ и городскихъ съѣздовъ, которое подготовило въ свое время и другіе важные законопроекты, были выработаны основныя положенія закона о неприкосновенности личности и законопроекты о собраніяхъ и союзахъ. Законодательная комиссія к.-д. партіи, подготовлявшая законодательный матеріалъ для первой Государственной Думы, воспользовалась этими проектами и присоединила къ нимъ законопроектъ о печати. Позднѣе въ законодательной комиссіи при к.-д. фракціи первой Думы были выработаны также основныя положенія закона о свободѣ совѣсти и о гражданскомъ равноправіи. Такимъ образомъ среди законодательныхъ матеріаловъ первой Думы были подготовлены всѣ основные законопроекты о свободахъ, и всѣ они были представлены въ первую Думу для разсмотрѣнія и дальнѣйшей разработки. Точно также былъ подготовленъ и представленъ въ Думу проектъ основныхъ положеній законовъ о гражданскомъ равенствѣ.

Въ первую очередь былъ внесенъ законопроектъ о неприкосновенности личности, разработанный довольно подробно и снабженный краткой объяснительной запиской. Будучи разсмотрѣнъ Думой въ порядкѣ направленія дѣла онъ былъ переданъ въ думскую комиссію, получившую названіе комиссіи 15-ти и спеціально для этого учрежденную. Въ теченіе полутора мѣсяца комиссія 15-ти разработала порученный ей законопроектъ и внесла его на разсмотрѣніе Государственной Думы. Вмѣстѣ съ тѣмъ она подготовила планъ дальнѣйшей законодательной работы, въ связи съ предположеннымъ ею новымъ закономъ, а также и планъ отмѣны устарѣвшихъ узаконеній, стоявшихъ въ противорѣчіи съ этимъ закономъ. За роспускомъ первой Государственной Думы законопроектъ не былъ разсмотрѣнъ Думою; не была выполнена и законодатель-

ная работа, предначертанная комиссіей 15-ти. Точно также остались неразсмотрѣнными и другіе законопроекты о свободахъ, которые были внесены въ Думу к.-д. фракціей за исключеніемъ одного только законопроекта о собраніяхъ. Онъ былъ переданъ Думой въ комиссію, успѣвшую разсмотрѣть и переработать изъ него четыре первыхъ статьи.

Работы первой Думы въ разсматриваемой области законодательства не замедлили оказать вліяніе и на правительственные законопроекты. Такъ, законопроектъ комиссіи Макарова о неприкосновенности личности въ значительной мѣрѣ заимствованъ изъ соотвѣтствующаго законопроекта комиссіи 15-ти, состоявшей при Думѣ перваго созыва. Измѣненія, произведенныя въ немъ, вытекли не изъ соображеній законодательной техники и не изъ научныхъ требованій, а изъ особыхъ видовъ правительства; таково, напримѣръ, измѣненіе, объясняемое желаніемъ сохранить практику исключительныхъ судовъ и законовъ. Точно также и законодательныя предположенія к.-д. партіи по вопросу о свободѣ совѣсти, внесенныя въ первую Думу, оказали свое вліяніе на проекты министерства, которое въ общемъ послѣдовало намѣченному партіей законодательному плану.

Во второй Государственной Думѣ изъ законопроектовъ о свободахъ фракція к.-д. успѣла поставить на очередь только эти два проекта о неприкосновенности личности и свободѣ совѣсти. Первый законопроектъ былъ внесенъ въ Думу фракціей въ томъ видѣ, въ какомъ онъ вышелъ изъ комиссіи 15-ти, и въ своей дальнѣйшей разработкѣ подвергся лишь несущественнымъ измѣненіямъ. Разработка законопроекта о свободѣ совѣсти — или точнѣе говоря ряда законопроектовъ по этому вопросу, была начата въ особой комиссіи, въ связи съ внесенными въ Думу правительственными законопроектами. Характеристика работы этой комиссіи дана ниже въ особой статьѣ.

Основныя положенія законовъ о гражданскомъ равенствѣ.

Внесено въ Государственную Думу перваго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 15 мая 1906 года.

Заявленіе подписали: П. Новгородцевъ, Ѳ. Кокошкинъ, М. Винаверъ, С. Котляревскій, Г. Костромитиновъ, кн. В. Оболенскій, Ѳ. Татариновъ, Г. Твердый, С. Максютовъ, Зах. Френкель, Е. Щепкинъ, Л. Спинскій,

А. Свѣчинъ, А. Волковичъ, П. Куриленко, А. Сипягинъ, А. Хоментовскій М. Петрункевичъ, А. Токарскій, А. Васильевъ, Н. Ширковъ, Г. Линтваревъ, В. Харламовъ, Св. К. Афанасьевъ, Н. Каценельсонъ, К. Черносвитовъ, М. Лебедевъ, В. Балясниковъ, Н. Ромашовъ, А. Масленниковъ Н. Ковалевскій, А. Садыринъ, И. Овчинниковъ, С. Таранъ, А. фонъ-Рутценъ, Л. Петражицкій, А. Медвѣдевъ, И. В. Долженковъ, Г. Шершеневичъ, М. Квасковъ, И. Шрагъ, П. Чижевскій, П. Алексинскій, Ев. Шольпъ, Ив. Присецкій, П. Крыловъ, С. Крымъ, И. Замысловъ, В. Строгановъ, К. Некрасовъ, А. Хрущовъ, М. Червоненкисъ, С. Френкель, Ѳ. Бусловъ, И. Жилкинъ, С. Бондаревъ, М. Литвиновъ, С. Розенбаумъ, П. Кальяновъ, Г. Брукъ, Г. Филипповъ, Ив. Заболотный, Г. Зубченко, А. Андреевъ, Ѳ. Зиновьевъ, Як. Дитцъ, Д. Скульскій, М. Ф. Куликовъ, Ник. Гредескулъ, В. Окуневъ, В. Ф. Лебедевъ, А. Костровъ, Гробовецкій, Л. Литвинъ, Ф. Смыченко, Н. Жигиль, Ѳ. Штейнгель, М. Острогорскій, В. Якубсонъ, І. Друцкій-Любецкій, Р. А. Скирмунтъ, ксендзъ Ф. Трасунъ, ксендзъ Ярулайтисъ, Л. Лопасъ, Л. Брамсонъ, І. Сабатисъ, І. Кубилисъ, Г. Іоллосъ, свящ. Ал. Поярковъ, М. Герценштейнъ, П. Чаксте, Я. Крейцбергъ, ксендзъ Я. Гралевскій, А. Христовскій, М. Фульманъ, М. Шефтель, Г. Шельгорнъ, Ив. Минхъ, А. Видмеръ, ксендзъ Антонъ Совгайло, Миклашевскій, Б. Яловецкій, Числавъ Янковскій, баронъ Роппъ, Вл. Набоковъ, Назаренко, Яновскій, кн. П. Долгоруковъ, В. Якушкинъ, А. Савельевъ, Д. Протопоповъ, В. Племянниковъ, А. Ломшаковъ, Быстровъ, Кедринъ, И. Шелихинъ, А. Ледницкій, А. Тесля, П. Сафоновъ, В. Карандашевъ, М. Метальниковъ, Б. Диденко, И. Пустошкинъ, И. Антоновъ, І. Оранскій, Сыртлановъ, А. Исуповъ, И. Карѣевъ, Я. Тенисонъ, К. Нечипоренко, Новосильцевъ, Обнинскій, А. Новиковъ, Т. Волковъ, А. Сурновъ, В. Роговъ, В. Лебедевъ, Е. Поповъ, Ив. Лаврентьевъ, Г. Шапошниковъ, А. Вязловъ, А. Остафьевъ, П. Щипинъ, А. Смирновъ, Ѳ. Зиновьевъ, И. Шуваловъ, В. Шемегъ, Г. Здановскій, М. Кугомановъ, кн. С Баратаевъ, Кондрашукъ.

Предлагаемъ Государственной Думѣ приступить къ выработкѣ ряда законопроектовъ, покоющихся на слѣдующемъ основномъ положеніи.

Всѣ граждане обоего пола равны передъ закономъ.

Гражданское неравноправіе такъ глубоко проникло во всѣ части нашего законодательства и охватило въ такой мѣрѣ всѣ сферы жизни, что устраненіе его путемъ единаго законодательнаго акта представляется невозможнымъ.

Гражданское неравноправіе выражается какъ въ предоставленіи отдѣльнымъ разрядамъ лицъ привиллегій, такъ и въ особенности въ ограниченіяхъ, направленныхъ противъ отдѣльныхъ сословій, національностей и вѣроисповѣданій, неравноправіе выражается, наконецъ, въ устраненіи лицъ женскаго пола отъ пользованія во всей полнотѣ правами, предоставлеными лицамъ мужского пола. Много-

численности тѣхъ областей, на которыя распространяется нынѣ гражданское неравенство, соотвѣтствуетъ и сложность способовъ его устраненія. Въ одной области—въ области ограниченій, обусловленныхъ національностью и религіею, — достаточна простая отмѣна соотвѣтственныхъ ограничительныхъ законовъ; въ другихъ областяхъ отмѣна ограниченій и привиллегій связана неразрывно съ созидательной работой и, слѣдовательно, съ замѣною дѣйствующихъ законовъ новыми. Особенно неотложна отмѣна сословныхъ ограниченій, тяготѣющихъ надъ крестьянскимъ населеніемъ, требуетъ замѣны особыхъ крестьянскихъ учрежденій и особыхъ крестьянскихъ судовъ новыми органами. Привиллегіи, предоставленныя дворянству, распространяются не только на личныя права дворянъ, гражданскія и политическія, но отражаются и на строѣ мѣстнаго самоуправленія, и потому отмѣна привиллегій дворянства связана съ болѣе или менѣе крупною реформою мѣстнаго самоуправленія. Отмѣна ограниченій женщинъ связана съ частичнымъ пересмотромъ гражданскихъ законовъ и т. д.. Въ виду сего мы предлагаемъ раздѣлить законодательную работу, направленную къ установленію въ странѣ, на прочныхъ началахъ гражданскаго равенства, на слѣдующіе четыре разряда:

I разрядъ законовъ относится къ ограниченіямъ крестьянъ, какъ сословія.

Въ основу этого разряда законовъ должно быть положено начало, согласно коему

> всѣ ограниченія лицъ крестьянскаго сословія — какъ-то: подвѣдомственность особымъ крестьянскимъ учрежденіямъ и особой юрисдикціи, ограниченія въ распоряженіи имуществомъ и въ свободѣ передвиженія, ограниченія по образованію и по поступленію на государственную службу—подлежатъ отмѣнѣ.

II разрядъ законовъ относится къ ограниченіямъ, обусловленнымъ національностью и религіею.

Основное положеніе въ области этого разряда законовъ гласитъ:

> всѣ установленныя дѣйствующимъ закономъ и административными распоряженіями ограниченія въ правахъ, обусловленныя принадлежностью къ той или иной національности или вѣроисповѣданію, подлежатъ отмѣнѣ.

Въ основу III разряда законовъ должно быть положено начало, согласно коему

всѣ привиллегіи дворянства по образованію, по государственной службѣ, по владѣнію недвижимымъ имуществомъ и по участію въ мѣстномъ самоуправленіи подлежатъ отмѣнѣ.

Въ основу IV разряда должно быть положено начало. согласно коему

ограниченія, установленныя для лицъ женскаго пола гражданскими законами, ограниченія въ правѣ получать образованіе на всѣхъ ступеняхъ, ограниченія въ активномъ и пассивномъ избирательномъ правѣ и всѣ вообще ограниченія въ публичныхъ правахъ, поскольку этому не препятствуетъ существо обязанностей, связанныхъ съ этими правами, подлежатъ отмѣнѣ.

Для разсмотрѣнія настоящаго предложенія мы предлагаемъ Государственной Думѣ избрать коммиссію въ составѣ 33 членовъ думы. Просимъ настоящее предложеніе признать спѣшнымъ.

Проектъ основныхъ положеній объ отмѣнѣ ограниченій въ политическихъ и гражданскихъ правахъ, связанныхъ съ вѣроисповѣданіемъ и національностью.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Госуд. Думы 18 мая 1907 года.

Заявленіе подписали: П. Тесленко, В. Корде, Е. Сайко, Ш. Абрамсонъ, Карачевскій-Волкъ, А. Лосяк, Каратаевъ, О. Пергаментъ, I. Гессенъ, Н. Куглеръ, Г. Копицъ, М. Венславскій, Фр. Новодворскій, В. Кузьминъ-Караваевъ, Павелъ Шерскій, П. Долгополовъ, Петръ Юреневъ, Ник. Рубисовъ, Ан. Бурмейстеръ, Л. Селиновъ, Клингъ, К. Ю. Карклинъ, Деревянко, П. Юрашевскій, А. Салазкинъ, В. Ваулинъ, Н. Антоновъ, Д. Перелешинъ, Богуславскій, А. Лопатинъ, А. Афанасьевъ, Ѳ. Ереминъ, Н. Фоминъ, М. Воронковъ, Ив. Ушаковъ, А. Растворовъ, Л. Рабиновичъ, К. Тахтамировъ, Я. Шапиро, Горевъ, С. Максудовъ, Р. Медіевъ, М. С. Хасановъ, Мухинъ, Ханъ-Хойскій, Ш. Тукаевъ, Каріевъ, Тевкелевъ, Кащегуловъ, А. Беремжановъ, Ш. Сейтфудиновъ, Х. Утмановъ, Максютовъ, Абдулла Нежемегдиновъ, Массогутовъ, Атласовъ, Т. Эльдархановъ Ар. Пройда, В. Хвостъ, священ. Ѳеод. Тихвинскій, Ив. Тимошинъ, А. Булатъ, Карташевъ, А. Шингаревъ, П. Юницкій, Осиповъ, Д. Щербина, Ф. Галуновъ, Н. Антоновъ, А. Долговъ, А. Савельевъ, Леонасъ, В. Ершовъ, Н. Поташевъ, О. Лаиевъ, К. Дубовикъ, Е. Лепешко, К. Горячко, Сер. Таскинъ, Д. Кочаевъ, Н. Волоцкой, Горевъ, Никитинъ, Кирѣевъ Кушниковъ, Кудрявцевъ, Вошиловъ, Р. Смирновъ, П. Чинковъ, Черносви-

товъ, Долженковъ, П. Струве, П. Поповъ, А. Стаховичъ, А. Татариновъ, І. Атабековъ, М. Аджемовъ, Карташевъ, Т. Алаказовъ, М. Поповъ, И. Литвиновъ, А. Лепяненъ, Т. Носикъ, П. Тютюновъ, Мих. Розановъ, Ал. Федоровъ, Ев. Шаманинъ, Захаровъ, Вл. Шешинъ, П. Зубченко, Е. Сорокинъ, Г. Петрухинъ, С. Карелинъ, Рогожа, Ширяевъ, Веремѣенко, П. Снигирь, Л. Костенко, С. Туперко, Ив. Красилюкъ, Ѳ. Мѣняйленко, Ф. Герасимовъ, Г. Ситниковъ, Массогутовъ, Абдулла Нежеметдиновъ, Ѳ. Тимачевъ, Демидюкъ, Каташинскій, Ст. Ячиновскій, Г. Дымша, Хоминскій, Лисовскій, Антонъ Гемпель, Ст. Ваньковичъ, Брындза-Нацкій, Ст. Сливинскій, Ст. Плевинскій, Ф. В. Отоцкій, А. Бабицкій, Скаржинскій, С. Юстына, М. Баяновскій, І. Блыскошъ, Г. Дембинскій, гр. Г. Потоцкій, Бѣлинскій, Яронскій, Павелъ Лопатинъ, Э. Трейманъ, М. Хелховскій, Я. Бѣлявскій, Дзюржинскій, Ст. Веселовскій, кн. П. Долгоруковъ, А. Киселевъ, Нифонтъ Долгополовъ, С. Нечитайло, И. Быковъ, Лисинъ, Окуловъ, Д. Деларовъ и Б. Петерсонъ, и др.

Законодательное предложеніе.

Однимъ изъ главнѣйшихъ условій, гарантирующихъ гражданскую свободу на началахъ законности, является равенство въ правахъ и обязанностяхъ всѣхъ гражданъ предъ закономъ. Раздѣленіе гражданъ на категоріи съ разными правами, въ зависимости отъ исповѣданія ими той или другой религіи, или принадлежности къ той или другой національности, представляется несовмѣстимымъ съ установленіемъ дѣйствительнаго правового строя въ Россіи. Общности гражданскихъ обязанностей должна соотвѣтствовать и общность одинаковыхъ для всѣхъ гражданскихъ правъ.

Дѣйствующіе законы рѣзко отступаютъ отъ этого принципа, устанавливая рядъ ограниченій въ самыхъ основныхъ правахъ для цѣлыхъ исповѣдныхъ и національныхъ группъ. Достаточно вспомнить неисчислимыя ограниченія въ правѣ передвиженія, въ правѣ на образованіе, въ пріобрѣтеніи собственности, въ правахъ по государственной и общественной службѣ, тяготѣющія надъ еврейскимъ населеніемъ и обусловленныя исповѣданіемъ іудейской религіи. Такія же ограниченія, хотя и въ меньшемъ объемѣ, тяготѣютъ надъ лицами польскаго происхожденія, надъ лицами, исповѣдующими магометанскую религію, и т. д.

Народная совѣсть не можетъ мириться съ такимъ неравенствомъ, установленнымъ законодательствомъ прежняго времени и не соотвѣтствующимъ правосознанію народа, призваннаго къ свободной жизни. Дѣйствительная законность, устраненіе произвола исполни-

тельныхъ органовъ власти возможны только при проведеніи въ жизнь принципа равенства всѣхъ гражданъ.

Поэтому представляется необходимымъ и неотложнымъ отмѣнить всѣ изъятія изъ общихъ законовъ, которыми въ дѣйствующемъ законодательствѣ установлены правоограниченія гражданъ въ зависимости отъ ихъ исповѣданія и національности.

На обязанности народнаго представительства лежитъ установить порядокъ, при коемъ всѣ Россійскіе подданные, безъ различія ихъ по національности и вѣроисповѣданію, пользовались бы всѣми правами гражданъ.

Принадлежащія гражданамъ права, налагаемыя на нихъ обязанности, личные повинности и налоги, а равно порядокъ исполненія повинностей и взиманія налоговъ одинаковы для всѣхъ русскихъ подданныхъ, безъ различія ихъ національности и вѣроисповѣданія.

Законы, коими для гражданъ обезпечиваются свобода избранія мѣста жительства, передвиженія, свобода избранія промысловъ и занятій, право доступа на государственныя и общественныя всѣхъ разрядовъ школы, право участія въ городскомъ и земскомъ самоуправленіяхъ, государственной службѣ, участіе въ отправленіи правосудія, неприкосновенность личности, свобода слова и печати, собраній и союзовъ, имѣютъ одинаковое примѣненіе для всѣхъ гражданъ безъ различія національности и вѣроисповѣданія.

Исходя изъ указанныхъ соображеній, мы предлагаемъ государственной думѣ постановить законъ или рядъ законовъ, построенныхъ на слѣдующихъ *основныхъ положеніяхъ*:

1. *Всѣ нынѣ дѣйствующіе законы, распоряженія и постановленія, коими установлены изъятія изъ общихъ для всѣхъ законовъ, въ зависимости отъ принадлежности къ той или другой національности или вѣроисповѣданію, отмѣняются.*

2. Отдѣльныя положенія, относящіяся до управленія духовнаго и общиннаго разныхъ исповѣданій, остаются впредь до пересмотра ихъ въ силѣ.

Проектъ закона о свободѣ совѣсти.

Внесено въ Государственную Думу перваго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 12 мая 1906 года.

Заявленіе подписали: С. Котляревскій, Л. Петражицкій, А. Мухановъ Масленниковъ, К. Геллатъ, Н. Миклашевскій, С. Крымъ, П. Крыловъ, А. фонъ-Рутценъ, Ромашовъ, А. Парамоновъ, Ѳ. Татариновъ, Я. Тенисонъ, Н. Карѣевъ, П. Новгородцевъ, В. Балясниковъ, К. Черносвитовъ, Ѳ. Кокошкинъ, В. Долженковъ, Н. Онацкій, Сыртлановъ, А. Свѣчинъ, Д. Протопоповъ, Дм. Шаховской, Массоніусъ, Ѳ. Иваницкій, Влад. Набоковъ, В. Якушкинъ, Щ. Понятовскій, В. Янчевскій, Е. И. Любанскій, бар. Роппъ, свящ. К. Афанасьевъ, В. Харламовъ, М. Земцовъ, І. Э. Друцкій-Любецкій, М. Литвиновъ, К. Ярулайтисъ, І. Гирнюсъ, Чижевскій, Кс. Сонгайло, М. Ковалевскій, М. Квасковъ, А. Токарскій, Зах. Френкель, кн. С. Баратаевъ, М. Острогорскій, В. Кузьминъ-Караваевъ, Л. Спцинскій, св. Н. Огневъ.

Объяснительная записка.

Основнымъ государственнымъ законамъ Россійской Имперіи принципъ свободы совѣсти не чуждъ. «Свобода совѣсти», гласитъ онъ, «присвояется не только христіанамъ иностранныхъ исповѣданій, но и евреямъ, магометанамъ, язычникамъ, да всѣ народы, въ Россіи пребывающіе, славятъ Бога Всемогущаго различными языками по закону и исповѣданію праотцевъ своихъ, благословляя царствованіе Россійскихъ Монарховъ и моля Творца Вселенной, да умножитъ благоденствіе и укрѣпитъ силы Имперіи».

Точно также и сводъ учрежденій и уставовъ управленія духовныхъ дѣлъ иностранныхъ вѣроисповѣданій (XI, 3) гласитъ, что «первенствующая и господствующая вѣра въ Россійскомъ государствѣ есть христіанская, православная, каѳолическая, восточнаго исповѣданія. Но и всѣ, не принадлежащіе къ этой церкви, подданные государства и иностранцы, въономъ пребывающіе, пользуются повсемѣстной свободой отправленія своей вѣры и богослуженія, причемъ свобода вѣры присвояется не только христіанамъ иностранныхъ исповѣданій, но и евреямъ, магометанамъ и язычникамъ».

Однако этотъ великій принципъ не нашелъ себѣ осуществленія въ законодательныхъ нормахъ и тѣмъ болѣе въ практикѣ государственнаго управленія. Напротивъ того, несомнѣнно долгіе годы Рос-

сія жила подъ режимомъ несвободы совѣсти. Въ вышеуказанномъ сводѣ учрежденій и установленій духовныхъ дѣлъ иностранныхъ исповѣданій прямо оговорено, что право распространять свое вѣроученіе предоставлялось одной православной церкви. Духовныя и свѣтскія лица прочихъ христіанскихъ исповѣданій строжайше обязаны не прикасаться къ убѣжденіямъ совѣсти, не принадлежащихъ къ ихъ религіи; въ противномъ случаѣ они подвергаются взысканіямъ, въ уголовномъ законѣ установленнымъ. Даже переходъ изъ одного иностраннаго христіанскаго исповѣданія въ другое можно было совершить лишь съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Мы не упоминаемъ здѣсь ни о специальномъ законодательствѣ по поводу отдѣльныхъ христіанскихъ и не христіанскихъ исповѣданій, ни о законодательствѣ, имѣющемъ въ виду раскольниковъ и сектантовъ. Но если таковъ былъ законъ, то дѣятельность администраціи въ этомъ отношеніи шла несравненно дальше. Едва ли какое-нибудь изъ инославныхъ исповѣданій не подвергалось особымъ административнымъ ограниченіямъ, а на нѣкоторыя воздвигалось настоящее преслѣдованіе.

Послѣдствія этого режима слишкомъ извѣстны. Въ народной совѣсти это отношеніе власти къ дѣламъ вѣры вызвало глубокій соблазнъ. Среди различныхъ народностей, населяющихъ Имперію, ограниченіе того, что является интимнымъ и драгоцѣннымъ достояніемъ, вызывало острую враждебность, колебало самыя основы національнаго мира и наносило великій вредъ общегосударственной крѣпости и мощи. Съ другой стороны, и православная церковь, пользующаяся внѣшнимъ привиллегированнымъ положеніемъ, но сдавленная государственной опекой и не обладающая той свободой, которая есть «единое на потребу» для носительницы религіозной истины и преемства вѣроученія—православная церковь только страдаетъ отъ этого режима, отнимающаго у нея возможность нравственнаго воздѣйствія и авторитетъ.

Навстрѣчу настойчивымъ желаніямъ, происходившимъ изъ различныхъ общественныхъ и національныхъ группъ, исходившимъ и отъ служителей самой церкви, пошло, наконецъ, и правительство. Уже въ указѣ Правительствующему Сенату отъ 12 декабря 1904 года Верховная власть признавала неотложнымъ «для закрѣпленія выраженнаго въ манифестѣ 26 февраля 1903 года неуклоннаго душевнаго желанія охранять освященную основными законами Имперіи терпимость въ дѣлахъ вѣры, подвергнуть пересмотру узаконенія о правахъ раскольниковъ, а равно лицъ, принадлежащихъ къ ино-

славнымъ и иновѣрнымъ исповѣданіямъ, и, независимо отъ всего, принять нынѣ же въ административномъ порядкѣ соотвѣтствующія мѣры къ устраненію въ религіозномъ бытѣ ихъ всякаго прямо въ законѣ не установленнаго стѣсненія». Эти начала получили болѣе подробное развитіе и въ указѣ Правительствующему Сенату 17 апрѣля 1905 г.; согласно ему переходъ изъ православнаго въ другое христіанское исповѣданіе отнынѣ не преслѣдовался и не влекъ за собой какихъ-нибудь невыгодныхъ въ отношеніи личныхъ и гражданскихъ правъ послѣдствій, причемъ «отпавшее по достиженіи совершеннолѣтія отъ православія лицо признается принадлежащимъ къ тому вѣроисповѣданію или вѣроученію, которое оно для себя избрало»; рядомъ съ этимъ устранялись исключительные законы противъ раскольниковъ: отнынѣ раскольники и сектанты приравнивались съ лицами другихъ инославныхъ исповѣданій. Наконецъ, указъ разрѣшилъ преподаваніе вѣроученія на мѣстномъ языкѣ и поручалъ его предпочтительно лицамъ, принадлежащимъ къ духовной іерархіи даннаго исповѣданія, и обѣщалъ пересмотръ законоположеній о магометанахъ, ламаитахъ и язычникахъ.

Высокія начала, положенныя въ основу указа 17 апрѣля и привѣтствуемыя всей Россіей, не получили однако надлежащаго осуществленія. Слишкомъ глубоко укоренились бюрократическія традиціи и въ вѣдомствѣ православнаго исповѣданія, и въ управленіи иностранными исповѣданіями. Сверхъ того, во многихъ частяхъ Россіи, гдѣ религіозный вопросъ сплетается съ политическимъ и національнымъ, мѣстная административная власть не считала возможнымъ лишить себя средства, которое въ ея глазахъ было крайне могущественно въ политическомъ смыслѣ, и признать право свободнаго перехода изъ православія въ другія исповѣданія; въ особенности это относилось къ переходамъ въ католицизмъ среди обитателей различныхъ губерній Западнаго края и Царства Польскаго. И если указъ 17 апрѣля не дошелъ въ утвержденіи принципа религіозной терпимости до конца: допуская переходъ въ неправославныя исповѣданія, онъ не разрѣшилъ, однако, этимъ послѣднимъ свободнаго распространенія своихъ вѣроученій, которое, попрежнему, принадлежало лишь православной церкви. Наконецъ онъ ничего не говорилъ о правѣ не принадлежать ни къ какому исповѣданію, правѣ, которое, очевидно, входитъ въ послѣдовательно проводимый принципъ свободы совѣсти. Какъ съ нимъ несовмѣстимо принужденіе, прямое или косвенное, къ принятію какой-либо религіи, такъ несовмѣстима и принудительная религіозность вообще.

Въ великій день 17 октября возвѣщалась непреклонная воля Монарха «даровать населенію незыблемыя основы гражданской свободы на началахъ дѣйствительной неприкосновенности личности, свободы совѣсти, слова, собраній и союзовъ». Къ сожалѣнію, и здѣсь послѣдующія законодательныя постановленія не остались вѣрны духу манифеста 17 октября: такъ, законъ 14 марта 1906 года о введеніи въ дѣйствіе новаго уголовнаго уложенія для преступленій религіозныхъ, за исключеніемъ нѣкоторыхъ поправокъ въ законодательствѣ о раскольникахъ, въ общемъ стоитъ на почвѣ уголовнаго уложенія 22 марта 1903 г. и далеко не соотвѣтствуетъ принципамъ указа 17 апрѣля и тѣмъ болѣе манифеста 17 октября. Задача введенія религіозной свободы въ Россіи осталась невыполненной.

Исполненіе этой задачи является первой обязанностью перваго русскаго народнаго представительства. И среди этихъ формъ свободы одною изъ важнѣйшихъ является свобода совѣсти. Лишь полное ея осуществленіе можетъ возстановить то довѣріе и нравственную связь отдѣльныхъ народностей, безъ которыхъ невозможно процвѣтаніе, благоденствіе и мощь Россіи, невозможно поднятіе авторитета православной церкви, невозможно умиротвореніе народной совѣсти. Именно здѣсь, менѣе чѣмъ гдѣ-либо, возможны полумѣры и компромиссы, менѣе всего допустимы ограниченія для всякаго русскаго гражданина оставлять старое и выбирать новое исповѣданіе, согласно велѣніямъ своей совѣсти, исполнять религіозныя обязанности, не общегосударственныя, участвовать въ культѣ и распространять то, что ему предписываетъ разумъ и совѣсть. Такая свобода можетъ повести лишь къ нравственному обновленію Россіи, къ укрѣпленію и возрожденію въ ней религіознаго чувства, къ водворенію въ ней взаимнаго согласія и мира.

Основныя положенія законопроекта о свободѣ совѣсти.

1. Каждому гражданину Россійской Имперіи обезпечивается свобода совѣсти. Посему пользованіе гражданскими и политическими правами не зависитъ отъ вѣроисповѣданія, и никто не можетъ быть преслѣдуемъ и ограничиваемъ въ какихъ бы то ни было правахъ за убѣжденія въ дѣлахъ вѣры.

Примѣчніе. Всѣ узаконенія, ограничивающія гражданскія и политическія права лицъ, принадлежащихъ къ тѣмъ или инымъ вѣроисповѣданіямъ, отмѣняются.

2. Всѣ существующія и вновь образующіяся въ Россійской Имперіи вѣроисповѣданія пользуются въ одинаковой мѣрѣ свободой богослуженія и отправленія религіозныхъ обрядовъ, а также проповѣдыванія и распространенія своихъ ученій, поскольку при осуществленіи этой свободы не совершается дѣяній, предусмотрѣнныхъ общими уголовными законами.

3. Никто не можетъ быть силой государственной власти принужденъ принадлежать къ какому-либо исповѣданію или исполнять обязанности, вытекающія изъ принадлежности къ какому-нибудь вѣроисповѣдному обществу, или совершать религіозныя дѣйствія, или участвовать въ обрядахъ какого-нибудь вѣроисповѣданія.

4. Никто не можетъ отказываться въ силу своихъ религіозныхъ убѣжденій отъ исполненія гражданскихъ или политическихъ обязанностей, кромѣ случаевъ, точно въ законѣ указываемыхъ.

5. Всякій, достигшій 17-ти лѣтняго возраста, можетъ выйти изъ состава вѣроисповѣднаго общества, къ которому онъ принадлежитъ; несовершеннолѣтній, не достигшій сего возраста, воспитывается въ томъ вѣроисповѣданіи, въ коемъ пожелаютъ его воспитывать родители.

> Примѣчаніе. Въ случаѣ, если родители принадлежатъ къ различнымъ вѣроисповѣданіямъ, отъ ихъ соглашенія зависитъ выборъ вѣроисповѣданія, въ коемъ воспитываются ихъ дѣти. Если таковаго соглашенія достигнуто не будетъ, то дѣти мужского пола воспитываются въ исповѣданіи отца, дѣти женскаго пола—матери.

6. Особый законъ опредѣляетъ порядокъ веденія актовъ гражданскаго состоянія.

7. Особыя узаконенія опредѣляютъ преподаваніе вѣроученія. Эти узаконенія не должны противорѣчить началамъ свободы и равенства вѣроисповѣданій.

О законопроектахъ, направленныхъ къ осуществленію свободы совѣсти, внесенныхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ въ Государственную Думу второго созыва.

4 апрѣля 1907 г. начала функціонировать избранная Государственной Думой второго созыва комиссія изъ 33 лицъ для разсмотрѣнія внесенныхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ девяти законопроектовъ,

направленныхъ къ осуществленію свободы совѣсти: 1) о религіозныхъ общинахъ старообрядцевъ и отдѣлившихся отъ православія сектантовъ; 2) объ упорядоченіи гражданско-правового положенія старообрядцевъ и сектантовъ, браки которыхъ не занесены въ метрическія книги; 3) объ инославныхъ и иновѣрныхъ религіозныхъ обществахъ; 4) о разрѣшеніи совершенія инославныхъ и иновѣрныхъ богомоленій и сооруженія богослужебныхъ зданій; 5) объ отношеніи государства къ отдѣльнымъ вѣроисповѣданіямъ; 6) объ измѣненіи законоположеній, касающихся перехода изъ одного исповѣданія въ другое; 7) о римско-католическихъ монастыряхъ; 8) о вызываемыхъ провозглашенной Высочайшимъ Манифестомъ 17 октября 1905 г. свободой совѣсти измѣненіяхъ въ области семейственныхъ правъ; 9) объ отмѣнѣ ограниченій, находящихся въ зависимости отъ принадлежности къ тому или другому исповѣданію.

Въ первыхъ своихъ засѣданіяхъ комиссія, ознакомившись съ законопроектами министерства, остановилась на тѣхъ принципахъ, которые должны быть приняты ею въ руководство при разсмотрѣніи законопроектовъ, и пришла къ выводу, что принципы эти изложены въ основныхъ положеніяхъ законопроекта о свободѣ совѣсти, внесеннаго партіей народной свободы въ первую Государственную Думу. Обсудивъ эти основныя положенія, комиссія единогласно постановила руководиться ими въ дальнѣйшей работѣ. Изъ состава комиссіи была образована подкомиссія въ числѣ 16 членовъ для разсмотрѣнія законопроекта объ отмѣнѣ ограниченій въ правахъ, въ зависимости отъ принадлежности къ тому или другому исповѣданію. Затѣмъ комиссія приступила къ обсужденію законопроекта объ инославныхъ и иновѣрныхъ религіозныхъ обществахъ, остановилась на вопросѣ о способахъ возникновенія новыхъ религіозныхъ обществъ и признала, что вновь возникающія религіозныя общества могутъ быть устанавливаемы какъ въ законодательномъ порядкѣ, такъ и въ иномъ, который облегчилъ бы учрежденіе религіозныхъ единеній на мѣстахъ. Комиссія единогласно отвергла предложеніе министерскаго законопроекта предоставить административной власти дискреціонное право разрѣшать или не разрѣшать учрежденіе религіозныхъ обществъ. Обсуждая права религіозныхъ обществъ, комиссія постановила признать за ними: 1) право безпрепятственнаго распространенія своего ученія, отправленія культа, совершенія духовныхъ требъ и религіозныхъ обрядовъ и устройства богомоленій, 2) право образованія религіозныхъ общинъ, 3) право избранія или назначенія духовныхъ наставниковъ и

старостъ, 4) право учреждать школы, завѣдывать ими и вести въ нихъ преподаваніе, 5) устраивать религіозныя процессіи, храмы, молитвенные дома, кладбища, призывать молящихся колокольнымъ звономъ, и право ношенія наставниками духовного одѣянія. Комиссія постановила признать субъектомъ гражданскихъ правъ, какъ вѣроисповѣдныя общества, такъ и религіозныя общины, учреждаемыя ими, и предоставить духовнымъ наставникамъ особыя права и преимущества, указанныя въ законопроектѣ. Комиссія признала возможнымъ возложить на религіозныя общины веденіе метрическихъ книгъ. Обсудивъ условія возникновенія религіозныхъ обществъ, комиссія отдала предпочтеніе явочному порядку и признала, что лица, желающія образовать новое религіозное общество, должны заявить: 1) о сущности вѣроученія, послѣдователями коего образуется вѣроисповѣдное общество, 2) о главныхъ основаніяхъ совершаемыхъ требъ и тѣхъ религіозныхъ обрядовъ, съ которыми связаны гражданскія послѣдствія, 3) о порядкѣ избранія наставниковъ или настоятелей и 4) обозначить свое имя, фамилію и мѣстожительство. По выполненіи этихъ требованій религіозное общество должно быть признано возникшимъ, если оно не противорѣчитъ законамъ. Вопросъ объ органѣ, который долженъ констатировать возникновеніе новаго общества, обсуждался въ комиссіи, но не былъ еще рѣшенъ ко времени роспуска Государственной Думы.

По вопросамъ о прекращеніи и пріостановленіи религіозныхъ обществъ, комиссія признала, что общество можетъ быть прекращено или дѣйствія его пріостановлены, если дѣятельность общества будетъ противна уголовнымъ законамъ, собственному уставу или нравственности. Право закрытія религіозныхъ обществъ должно принадлежать судебнымъ установленіямъ. Дальнѣйшее обсужденіе было прервано роспускомъ Думы.

Подкомиссія, избранная для разсмотрѣнія законопроекта объ отмѣнѣ ограниченій въ правахъ, связанныхъ съ принадлежностью къ тому или другому вѣроисповѣданію, прежде всего остановила свое вниманіе на тѣхъ случаяхъ, когда въ законѣ ограниченіе въ правахъ основано на признакѣ національномъ, но на практикѣ примѣняется къ лицамъ извѣстнаго вѣроисповѣданія. Подкомиссія признала, что она должна разсмотрѣть всѣ ограниченія, имѣющія своимъ источникомъ принадлежность къ тому или другому вѣроисповѣданію, не исключая изъ своего разсмотрѣнія и тѣхъ случаевъ, когда ограниченія касаются вѣроисповѣдныхъ и въ то же время націо-

нальныхъ группъ. Подкомиссія разсмотрѣла предположеніе министерскаго законопроекта оставить въ силѣ ограниченіе въ правахъ нѣкоторыхъ группъ населенія (евреевъ, поляковъ и др.) и признала, что никакія изъятія при отмѣнѣ существующихъ ограниченій въ правахъ не могутъ быть допущены. Заключеніе подкомиссіи было обсуждено комиссіей въ засѣданіи 4-го мая 1907 г., признано правильнымъ, и комиссія единогласно постановила: всѣ содержащіяся въ дѣйствующемъ законодательствѣ ограниченія въ правахъ, установленныя по признаку религіозному, или по признакамъ, какъ религіозному, такъ и національному, отмѣнить. Далѣе подкомиссія приступила къ обсужденію этихъ ограниченій и постатейному ихъ разсмотрѣнію. Подкомиссія разсмотрѣла и составила перечень подлежащихъ устраненію изъ дѣйствующаго законодательства ограниченій, касающихся землевладѣнія въ Западномъ краѣ лицъ польскаго происхожденія. Затѣмъ подкомиссія разсмотрѣла и составила списокъ подлежащихъ устраненію законоположеній, ограничивающихъ евреевъ въ правѣ избранія мѣста жительства и свободы передвиженія, въ правахъ по торговлѣ, промышленности и другихъ имущественныхъ правахъ, въ правахъ по службѣ, образованію и исполненію повинностей. Окончаніе работъ подкомиссіи было прервано роспускомъ Государственной Думы.

Въ составѣ комиссіи о свободѣ совѣсти была образована подкомиссія для разсмотрѣнія законопроектовъ о старообрядцахъ и сектантахъ. Эта подкомиссія должна была начать свои работы послѣ съѣзда старообрядцевъ, происходившаго въ Москвѣ въ маѣ мѣсяцѣ. Роспускъ Думы пресѣкъ работы подкомиссіи въ самомъ началѣ.

Проектъ закона о печати.

Внесено въ Государственную Думу перваго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 4 іюля 1906 года.

Заявленіе подписали: Г. Іоллосъ, Влад. Набоковъ, П. Новгородцевъ, Максимъ Ковалевскій, С. Котляревскій, М. Герценштейнъ, И. Петрункевичъ, Шольпъ, А. Свѣчинъ, Д. Протопоповъ, Г. Костромитиновъ, А. Хрущовъ, М. Острогорскій, М. Коммиссаровъ, Ф. Штейнгель, Строгановъ, Родичевъ, Колпаковъ, Г. Шершеневичъ, Н. Карѣевъ, М. Винаверъ, Обнинскій, А. Мухановъ, С. Алкинъ, А. М. Топчибашевъ, Джантюринъ, Оболенскій, Ф. Татариновъ, М. Шефтель, Н. Гредескулъ, Л. Сицинскій

Н. Ковалевскій, М. Деларю, Св. К. Афанасьевъ, Н. Огневъ, Л. Петражицкій, Кн. П. Долгоруковъ, А. С. Медвѣдевъ, П. Садыринъ, В. Нечаевъ, С. Ложкинъ, М. Масленниковъ, Н. Ромашевъ, Г. Брукъ.

Мы просимъ Государственную думу признать необходимымъ изданіе закона о печати, дѣйствительно обезпечивающаго свободу печатнаго слова, безъ которой невозможны ни гражданская свобода, ни развитіе матеріальныхъ и духовныхъ интересовъ народа.

Нынѣ дѣйствующія временныя правила 24 ноября 1905 года ставятъ печатное слово въ положеніе, не соотвѣтствующее его значенію, какъ орудія культурнаго и политическаго прогресса, и въ практическомъ своемъ осуществленіи деморализующимъ образомъ вліяютъ на администрацію и на судъ. Отношеніе къ печати ставится въ зависимость отъ случайныхъ теченій и политическихъ вліяній въ то время, какъ единственными руководящими началами должны быть свобода и право. Нынѣ дѣйствующія правила оставляютъ на старыхъ основаніяхъ полицейской опеки столь важные для свободнаго развитія народа промыслы, какъ книгопечатаніе, открытіе библіотекъ и продажу печатныхъ произведеній. Наконецъ, по отношенію къ иностраннымъ произведеніямъ печати остается еще въ силѣ дѣйствіе цензурнаго устава, вслѣдствіе чего сочиненія, свободно обращающіяся въ русскихъ переводахъ, оказываются запрещенными въ оригиналѣ (Геккель, Лассаль, Ренанъ и многія другія).

Исходя изъ убѣжденія, что только полная свобода печати соотвѣтствуетъ потребностямъ и достоинству свободной страны, что только при полной свободѣ слова печать можетъ исполнять свое высокое культурное назначеніе, настоящій законопроектъ не допускаетъ иныхъ ограниченій печатнаго слова, кромѣ такихъ, которыя диктуются безусловными требованіями общей свободы и гражданскаго быта. Никакія другія ограниченія, кромѣ установленныхъ этимъ закономъ, не должны существовать для печати. Въ тѣхъ немногихъ ограничительныхъ случаяхъ, которые нынѣшнимъ закономъ предусмотрѣны, рѣчь идетъ преимущественно о защитѣ интимной, личной жизни гражданъ, вторженіе въ которую представляло бы собою грубое злоупотребленіе свободой не въ общественныхъ интересахъ, а по низменнымъ мотивамъ. За исключеніемъ этихъ случаевъ и рѣдкаго случая, вызываемаго исключительными международными условіями (ст. 8 проекта), для печати ничего не запрещено, не указано ничего такого, чего печать не могла бы касаться. Предоставляя печати должную свободу, проектъ по от-

ношенію къ отвѣтственности ея устанавливаетъ, что преступленія печати подлежатъ лишь компетенціи суда присяжныхъ. Этого требуютъ одинаково интересы правосудія, общаго блага и самой печати. Печальный опытъ нынѣшней судебной практики показываетъ, что коронный судъ не остается свободнымъ отъ административнаго воздѣйствія, когда ему приходится рѣшать дѣла о закононарушеніяхъ, связанныя съ политическими и соціальными идеями, съ борьбой партій и классовъ. Страна должна имѣть увѣренность, что законъ о печати будетъ примѣняться согласно требованіямъ народной совѣсти, а не тѣхъ лицъ и партій, въ рукахъ которыхъ будетъ находиться политическая власть. По отношенію къ періодической печати проектъ отказывается отъ дѣйствующей еще въ нѣкоторыхъ странахъ системы регистраціи и признаетъ право изданія и распространенія газетъ и журналовъ столь же всеобщимъ и нетребующимъ увѣдомленія какого-либо административнаго учрежденія, какъ право занятія всякимъ другимъ промысломъ. Требованіемъ подписи редактора-издателя и типографіи удовлетворяется необходимость въ указаніи отвѣтственныхъ лицъ на случай правонарушенія. Основное начало всего проекта то, что за правонарушеніе отвѣчаютъ лица, а не изданія; оно нашло свое выраженіе въ ст. 12, категорически отрицающей не только за администраціей, но и за судомъ право пріостанавливать или запрещать какое-либо изданіе. Редакторъ или авторъ статьи могутъ совершить самое тяжкое преступленіе путемъ печати, но его совершили именно лица, а не газета или журналъ, и если данный номеръ изданія, какъ орудіе преступленія, постановленіемъ суда можетъ быть уничтоженъ, то ничто не оправдываетъ запрещенія слѣдующихъ номеровъ того же изданія еще до появленія ихъ въ свѣтъ. Вообще же законодательства, дѣйствительно осуществившія свободу печати, давно отказались отъ идеи, что можно пріостанавливать или запрещать періодическое изданіе, какъ таковое, составляющее частную или общественную собственность. Нѣкоторые европейскіе законы о печати разрѣшаютъ, однако, предварительную конфискацію отдѣльныхъ номеровъ изданія, дающихъ поводъ къ судебному преслѣдованію. Настоящій проектъ предварительную конфискацію совершенно устраняетъ, исходя изъ опыта русской жизни, съ которой приходится считаться еще и законодательству конституціонной Россіи. Возможность административнаго произвола и судебнаго пристрастія болѣе опасны, чѣмъ тѣ послѣдствія, которыя могутъ произойти отъ распространенія печатнаго произведенія, хотя бы и заключающаго

въ себѣ преступное содержаніе. Къ тому же конфискація и въ практическомъ своемъ значеніи рѣдко оказывается удобоисполнимой, такъ какъ значительная часть инкриминируемаго выпуска расходится до распоряженія прокурора, оставшаяся же укрывается и продается тайно по болѣе высокой цѣнѣ. Въ частности по отношенію къ порнографическимъ изданіямъ борьба путемъ конфискаціи почти никогда не достигаетъ цѣли и во всякомъ случаѣ менѣе дѣйствительна, чѣмъ судебная репрессія и вліяніе общественнаго мнѣнія. По отношенію къ иностраннымъ изданіямъ проектъ не счелъ нужнымъ прибѣгать къ какимъ-либо стѣсненіямъ, выходящимъ за предѣлы законныхъ гарантій свободы слова. Предоставляемое французскимъ и германскимъ законами о печати совѣту министровъ и отдѣльнымъ министрамъ право запрещать въ извѣстныхъ случаяхъ иностранныя изданія къ обращенію въ странѣ представляется нежелательнымъ. До измѣненія уголовнаго уложенія 1903 г. относительно политическихъ преступленій, законопроектъ счелъ совершенно невозможнымъ сохраненіе дѣйствія 129 ст. улож. для преступленій, совершенныхъ путемъ печати. Взамѣнъ ея внесена ст. 26, предусматривающая наказанія, не выходящія при томъ изъ сферы custodia honesta, для тѣхъ дѣяній при посредствѣ печати, которыя квалифицируются, какъ прямой призывъ ко всякаго рода насилію. Требованіемъ, чтобы такіе призывы были прямо выражены и чтобы въ нихъ заключалось явное намѣреніе учиненія тяжкихъ преступленій, прямо въ законѣ указанныхъ, и подчиненіемъ всѣхъ преступленій по дѣламъ печати суду присяжныхъ, законъ устраняетъ возможность произвола и тенденціозной юстиціи.

Законъ о печати.

I. О свободѣ печати.

1. Печать свободна. Цензура отмѣняется безусловно и навсегда. Свобода печати подлежитъ только тѣмъ ограниченіямъ, которыя установлены настоящимъ закономъ.

2. Никакія взысканія за нарушеніе правилъ о печати не могутъ быть налагаемы иначе, какъ въ судебномъ порядкѣ. Преступныя дѣянія, совершенныя путемъ печати, за исключеніемъ дѣлъ, преслѣдуемыхъ въ порядкѣ частнаго обвиненія, или не иначе, какъ по жалобамъ, сообщеніямъ или объявленіямъ потерпѣвшаго, а также нарушенія правилъ о печати, подлежатъ вѣдѣнію суда присяжныхъ.

3. Всякое произведеніе печати, за исключеніемъ запрещенныхъ

приговоромъ суда, подлежитъ свободному обращенію въ странѣ и безпрепятственному распространенію.

4. Книгопечатаніе и книготорговля свободны. Открытіе типографій, литографій, металлографій и иныхъ заведеній для тисненія буквъ и изображеній, а равно открытіе заведеній, производящихъ и продающихъ принадлежности тисненія, подлежитъ только тѣмъ ограниченіямъ, которыя установлены нынѣ или могутъ быть установлены впредь промысловымъ законодательствомъ вообще для промышленныхъ заведеній или личныхъ промысловыхъ занятій.

II. О произведеніяхъ печати вообще.

5. Къ произведеніямъ печати, подлежащимъ дѣйствію настоящаго закона, относятся размножаемыя механическимъ или химическимъ способами книги, брошюры, повременныя изданія, отдѣльные листы или ноты, изображенія, чертежи, планы и карты.

6. На каждомъ выходящемъ въ свѣтъ произведеніи печати должны быть обозначены фирма и адресъ заведенія для тисненія въ типографіи, литографіи, металлографіи, въ коемъ означенное произведеніе отпечатано.

Настоящее правило не примѣняется къ произведеніямъ, служащимъ цѣлямъ промышленности и торговли или домашняго и общественнаго обихода, какъ то: къ циркулярамъ, прейсъ-курантамъ и т. п., а также къ избирательнымъ бюллетенямъ, если они соотвѣтствуютъ формѣ, установленной закономъ или правительственнымъ распоряженіемъ.

7. Содержатели заведеній для тисненія представляютъ черезъ начальника мѣстной полиціи въ двухнедѣльный срокъ по два экземпляра каждаго произведенія, а равно каждаго нумера, или выпуска повременнаго изданія для императорской публичной библіотеки, и по одному экземпляру для императорской академіи наукъ и для московскаго публичнаго Румянцевскаго музея.

8. Въ виду угрожающей или уже наступившей войны предсѣдателю совѣта министровъ предоставляется право воспрещать обнародованіе свѣдѣній, касающихся передвиженія войскъ и средствъ обороны.

9. По дѣламъ объ оскорбленіяхъ въ тѣхъ случаяхъ, когда обвиняемый не допускается до представленія доказательствъ достовѣрности позорящаго обстоятельства (диффамація), пренія, происходившія въ судѣ, хотя бы и публично, не подлежатъ обнародованію. Жалобщику предоставляется право обнародованія своей пер-

*

воначальной жалобы. Воспрещеніе, установленное настоящей статьей, не распространяется на судебный приговоръ.

10. По дѣламъ, производящимся при закрытыхъ дверяхъ присутствія, могутъ быть печатаемы только резолютивныя части постановленныхъ судомъ приговоровъ.

III. О повременныхъ изданіяхъ въ особенности.

11. Повременными изданіями считаются газеты и журналы, выходящіе въ свѣтъ подъ однимъ и тѣмъ же заглавіемъ съ послѣдовательной нумераціей, не рѣже двухъ разъ въ годъ.

Примѣчаніе. Правила, установленныя настоящимъ закономъ для повременныхъ изданій, не распространяются на изданія Государственной Думы, городскихъ и земскихъ учрежденій, ученыхъ обществъ и на выходящія періодически въ свѣтъ сообщенія, предназначенныя исключительно для редакцій повременныхъ изданій.

12. Повременныя изданія не могутъ быть пріостанавливаемы или запрещаемы навсегда ни въ административномъ, ни въ судебномъ порядкѣ.

13. На каждомъ номерѣ или книжкѣ повременнаго изданія должны быть напечатаны, кромѣ обозначенія фирмы и адреса типографіи, фамилія издателя и отвѣтственнаго редактора, а также адресъ редакціи.

14. Отвѣтственными редакторами повременныхъ изданій не могутъ быть лица, не имѣющія постояннаго пребыванія въ Россіи, не достигшія совершеннолѣтняго возраста или ограниченныя въ правахъ по приговору суда.

15. Отвѣтственный редакторъ повременнаго изданія обязанъ безотлагательно напечатать, безъ всякихъ измѣненій и примѣчаній въ текстѣ, сообщенныя ему заинтересованнымъ правительственнымъ учрежденіемъ или частнымъ лицомъ фактическія опроверженія и исправленія обнародованныхъ имъ извѣстій.

Означенныя опроверженія и исправленія должны быть напечатаны тѣмъ же шрифтомъ и въ томъ же отдѣлѣ, какъ и первоначальное извѣстіе, и притомъ безплатно, если занимаютъ мѣсто не болѣе, какъ вдвое противъ сообщенія, на которое служатъ отвѣтомъ.

Опроверженія и исправленія должны быть подписаны заинтересованнымъ учрежденіемъ или лицомъ.

IV. О произведеніяхъ печати, издаваемыхъ заграницей.

16. Произведенія печати, изданныя за границей, за исключеніемъ запрещенныхъ приговоромъ суда, допускаются къ свободному обращенію въ предѣлахъ Имперіи.

V. О взысканіяхъ, налагаемыхъ за нарушеніе правилъ о печати.

17. Виновный въ нарушеніи правилъ, установленныхъ ст. ст. 6 и 13, наказывается:

денежною пенею не свыше 300 рублей.

Если означенное нарушеніе содѣяно путемъ напечатанія завѣдомо ложныхъ свѣдѣній, то виновный наказывается:

заключеніемъ въ тюрьмѣ не свыше 6 мѣсяцевъ.

18. Виновный въ нарушеніи правила, установленнаго ст. 7, наказывается, помимо взысканія стоимости недоставленныхъ экземпляровъ, денежною пенею не свыше 50 рублей.

19. Виновный въ нарушеніи правилъ, установленныхъ ст.ст. 8, 9 и 10, наказывается заключеніемъ въ тюрьмѣ срокомъ до одного года или арестомъ и денежною пенею не свыше 500 рублей.

20. Виновный въ нарушеніи правила, установленнаго ст. 14, наказывается денежною пенею не свыше 300 рублей.

21. Виновный въ нарушеніи правила, установленнаго ст. 15, наказывается денежною пенею:

для изданій, выходящихъ ежедневно не свыше 25 рублей, а для изданій, выходящихъ рѣже—не свыше 100 рублей за каждый нумеръ, вышедшій съ того дня, когда означенныя въ помянутыхъ статьяхъ опроверженія и исправленія могли быть напечатаны, и до дня ихъ напечатанія въ изданіи.

Тому же наказанію подлежитъ виновный въ ненапечатаніи судебнаго приговора или опредѣленія, подлежащихъ обязательному напечатанію въ изданіи.

22. Виновный въ напечатаніи или выпускѣ въ обращеніе завѣдомо запрещеннаго по приговору суда произведенія печати, наказывается:

арестомъ на срокъ не свыше 3 мѣсяцевъ или денежною пенею не свыше 300 рублей.

23. Виновный въ храненіи для продажи, въ продажѣ или въ иномъ распространеніи произведенія печати, завѣдомо запрещеннаго къ обращенію по приговору суда, наказывается:

денежною пенею не свыше 300 рублей.

24. Гл. V, раз. VIII, отд. I и II, ст. 1004—1048 улож. о нак. угол. и испр., по продолж. 1902 г., отмѣняется.

VI. О преступныхъ дѣяніяхъ, совершаемыхъ путемъ печати.

25. При разсмотрѣніи дѣлъ о преступныхъ дѣяніяхъ, совершаемыхъ путемъ печати, примѣняются соотвѣтственныя постановленія уголовнаго уложенія 22 марта 1903 г. съ измѣненіями, указанными въ нижеслѣдующихъ статьяхъ.

26. Въ измѣненіе и дополненіе уголовнаго уложенія впредь до общаго его пересмотра:

1) Ст. 128 угол. улож. изложить такъ:

Виновный въ оказаніи дерзостнаго неуваженія Верховной Власти произнесеніемъ или чтеніемъ публично рѣчи или сочиненія, или распространеніемъ, или публичнымъ выставленіемъ сочиненія или изображенія, наказывается заключеніемъ въ крѣпости на срокъ до одного года.

Сверхъ того суду предоставляется сдѣлать постановленіе объ уничтоженіи означеннаго произведенія.

2) Ст. 129 замѣнить статьею нижеслѣдующаго содержанія:

Виновный въ произнесеніи или чтеніи публично рѣчи или сочиненія, или въ распространеніи, или публичномъ выставленіи произведеній, прямо призывающихъ къ учиненію убійства, разбоя, поджога или одного изъ преступныхъ дѣйствій, предусмотрѣнныхъ ст.ст. 99, 100, 108 и 109 угол. улож., если сіе учинено съ цѣлью побудить къ совершенію одного изъ сихъ преступленій, наказывается заключеніемъ въ крѣпости на срокъ не свыше двухъ лѣтъ. Если же послѣдствіемъ означенныхъ дѣйствій было совершеніе одного изъ указанныхъ преступленій, то виновный, если не подлежитъ болѣе строгому наказанію, какъ соучастникъ, наказывается заключеніемъ въ крѣпости на срокъ не свыше пяти лѣтъ.

3) Ст. 309 п. 1 отмѣнить.

VII. О порядкѣ производства дѣлъ по преступнымъ дѣяніямъ, совершеннымъ путемъ печати.

27. Дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, совершенныхъ путемъ печати, назначаются къ слушанію внѣ очереди.

28. Правила о судопроизводствѣ по нарушеніямъ постановленій о печати (кн. III, разд. IV, гл. II, отд. I уст. угол. судопр. ст. 1213^{1-17}) отмѣняются.

Проектъ закона о собраніяхъ.

Внесено въ Государственную Думу перваго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 30 мая 1906 года.

Заявленіе подписали: Г. Шершеневичъ, П. Новгородцевъ, М. Винаверъ, Влад. Набоковъ, А. Медвѣдевъ, Л. Петражицкій, А. Васильевъ, Ф. Родичевъ, Д. Протопоповъ, П. Быстровъ, В. Долженковъ, Ив. Корсаковъ, Д. Васильевъ, Е. Щепкинъ, Ал. Хартахай, Н. Ромашовъ, М. Масленниковъ, К. Некрасовъ, Д. Скульскій, Миклашевскій, М. Коммиссаровъ, Л. Спицинскій, А. Парамоновъ, Дм. Горшковъ, П. Толстой, С. Балахонцевъ, И. Петрункевичъ, Кн. Львовъ, Ѳ. Штейнгель, П. Сафоновъ, И. Замысловъ, Н. Огородниковъ, Александръ Сипягинъ.

Объяснительная записка.

Для страны, вступающей на почву политической самодѣятельности, необходимость свободы собраній находится внѣ всякихъ сомнѣній и не нуждается въ доказательствахъ. Безусловное отрицаніе свободы собраній, обоснованное идеей предупрежденія и пресѣченія преступленій, согласовалось со строемъ полицейскаго государства. Манифестъ 17 октября, провозгласившій принципъ правового государства, долженъ былъ признать и начало свободы собраній. Но дѣйствующій нынѣ по сему вопросу законъ 4 марта 1906 года, какъ и предшествовавшій ему законъ 12 октября 1905 г. представляетъ собою ничто иное, какъ неудачную попытку согласовать старыя начала съ новыми требованіями, какъ очевидное стремленіе прикрыть новыми формами старое содержаніе. Предлагаемый проектъ имѣетъ въ виду осуществить въ дѣйствительности принципъ, провозглашенный 17 октября.

Нормировка права собраній представляетъ немало затрудненій. Въ виду той важности, какую имѣетъ свобода собраній для развитія политическаго самосознанія, опасно стѣснять излишнею требовательностью общественную самодѣятельность. Съ другой стороны, важно привести въ согласіе интересы свободы съ интересами общественнаго порядка,

Но не слѣдуетъ обольщать себя мыслью, что такое согласіе зависитъ исключительно отъ удачной формулировки въ законѣ условій свободы собраній. Какъ бы ни были точны правила, опредѣляющія свободу собраній, какъ бы ни были льготны условія, открывающія гражданамъ возможность собираться, дѣйствительное

осуществленіе свободы собраній стоитъ все же въ зависимости отъ двухъ факторовъ: отъ способности населенія уважать свободу чужихъ мнѣній и законный порядокъ, а съ другой стороны отъ способности администраціи, поставленной охранять интересы порядка, проникнуться уваженіемъ къ свободѣ гражданъ и держаться въ точности границъ закона. Эту психологическую почву изданіе самыхъ совершенныхъ законовъ замѣнить не въ состояніи.

Обратимся къ тѣмъ началамъ, которыя положены въ основу предлагаемаго проекта о свободѣ собраній.

Составители проекта прежде всего отвергли систему предварительныхъ разрѣшеній, которая въ той или другой формѣ сохранилась на западѣ и въ совершенно прозрачной формѣ была принята закономъ 4 марта. Какъ прусскій законъ 11 января 1850 года, такъ и австрійскій 15 ноября 1867 года, допуская собраніе въ закрытомъ помѣщеніи безъ предварительнаго разрѣшенія, требуютъ послѣдняго для собраній подъ открытымъ небомъ. По дѣйствующему у насъ закону предварительное разрѣшеніе требуется, повидимому, только для собраній подъ открытымъ небомъ (ст. 2). Но если принять во вниманіе, что предварительное заявленіе объ устраиваемомъ въ закрытомъ помѣщеніи публичномъ собраніи нисколько не гарантируетъ отъ воспрещенія такового (ст. 7), то окажется, что законъ 4 марта построенъ всецѣло на системѣ предварительнаго разрѣшенія. Напротивъ, проектъ становится на точку зрѣнія тѣхъ законодательствъ, которыя совершенно отвергаютъ необходимость предварительныхъ затрудненій и ограничиваются наказаніемъ за тѣ нарушенія закона, которыя произошли въ состоявшемся собраніи. Какъ ни рѣзокъ переходъ отъ безусловнаго требованія предварительнаго разрѣшенія къ полной его отмѣнѣ, однако необходимость принятія второй системы вызывается именно переходнымъ состояніемъ. Какъ бы ни обновилась администрація въ своемъ личномъ составѣ, все же долголѣтняя привычка сообразоваться не столько съ требованіями закона, сколько съ видами правительства не могла бы не отразиться на свободѣ собраній.

Утверждая въ Россіи правовой порядокъ, необходимо, насколько это возможно, сокращать область усмотрѣнія администраціи и тѣмъ уменьшить поводы для столкновеній между обществомъ и администраціей въ виду того, что то и другая исторически впитали въ себя взаимное недовѣріе.

Система предупредительная смѣняется, такимъ образомъ, системой пресѣченія такихъ собраній, которыя принимаютъ характеръ,

непосредственно угрожающій общественной безопасности, и системой наказанія за всѣ противозаконныя дѣянія, совершенныя лицами на собраніи, притомъ на общемъ основаніи, безъ всякихъ особыхъ каръ за совершеніе ихъ на собраніи.

Обращаясь къ условіямъ, въ которыя ставится свобода собраній, мы видимъ на первомъ планѣ ограниченія по мѣсту. Собранія не должны происходить на площадяхъ, улицахъ и иныхъ проѣздахъ и проходахъ, открытыхъ для общественнаго пользованія, если они препятствуютъ свободному движенію, и безусловно воспрещаются собранія на полотнѣ желѣзной дороги. Это ограниченіе вызывается необходимостью подчинить интересы части населенія, принимающаго участіе въ собраніи, интересамъ всего остальнаго населенія, имѣющаго право требовать, чтобы обычное сообщеніе и передвиженіе не нарушалось. Однако проектъ предполагаетъ собранія на улицахъ и площадяхъ стѣснять лишь условно, вопреки французскому законодательству, имѣя въ виду, что въ противномъ случаѣ городское населеніе встрѣтитъ серьезное затрудненіе въ устройствѣ собраній подъ открытымъ небомъ.

Устанавливая незначительныя ограниченія по отношенію къ мѣсту собраній, проектъ отвергаетъ ограниченія, устанавливаемыя французскимъ закономъ въ отношеніи времени собранія. Запрещеніе продолжать собранія позже 11-ти часовъ вечера представляется крайне стѣснительнымъ, въ особенности для рабочаго класса, который, при позднемъ окончаніи работъ, наиболѣе располагаетъ свободнымъ временемъ къ вечеру и даже къ ночи.

Третье условіе для свободы собраній—это заявленіе о предполагаемомъ собраніи, которое должно быть дѣлаемо устроителями такового за 24 часа до созыва. Устраняя необходимость предварительнаго разрѣшенія, проектъ, по примѣру западныхъ законодательствъ, даетъ возможность администраціи наблюдать за интересами общественнаго порядка, которымъ безъ сомнѣнія могутъ угрожать многія собранія. Этой цѣли должно удовлетворять своевременное извѣщеніе мѣстныхъ полицій. Такая обязанность извѣщенія касается лишь публичныхъ собраній, отмѣчаемыхъ по одному признаку—по составу собранія. Собраніе, составившееся изъ людей, не приглашаемыхъ лично, а изъ людей, сошедшихся случайно и неизвѣстныхъ устроителямъ, естественно представляетъ бо́льшую угрозу общественному порядку, чѣмъ собраніе, входъ въ которое былъ обусловленъ личнымъ приглашеніемъ. По отношенію къ публичнымъ собраніямъ административный надзоръ вполнѣ умѣстенъ.

Проектъ исходитъ изъ мысли, что система надзора должна быть гласная. Агентъ полиціи, командируемый на собраніе, долженъ быть въ форменномъ одѣяніи, чтобы всѣ могли его отличить. Однако, вопреки прусскому законодательству и примѣнительно къ французскому образцу, проектъ принимаетъ систему факультативнаго, необязательнаго назначенія чиновника полиціи къ присутствованію на собраніи.

Мѣры административнаго надзора состоятъ въ закрытіи собранія, если оно не удовлетворяетъ условіямъ мѣста, а также если оно приметъ характеръ, непосредственно угрожающій нарушеніемъ общественной безопасности.

Законопроектъ о собраніяхъ.

1. Россійскіе граждане вольны собираться мирно и безъ оружія, не испрашивая на то предварительнаго разрѣшенія.

2. Воспрещаются собранія подъ открытымъ небомъ,—въ разстояніи одной версты отъ мѣста дѣйствительнаго пребыванія Государя Императора и отъ мѣста засѣданій Государственной Думы, во время ея сессіи.

3. Воспрещаются всякія собранія на полотнѣ желѣзныхъ дорогъ.

4. Собранія на площадяхъ, улицахъ и въ другихъ проѣздахъ и проходахъ, открытыхъ для общественнаго пользованія, допускаются постольку, поскольку они не препятствуютъ свободному уличному движенію.

5. Собраніе признается публичнымъ, если доступъ въ оное не обусловленъ личнымъ приглашеніемъ. Собранія членовъ обществъ или союзовъ зарегистрированныхъ не признаются публичными.

6. О публичныхъ собраніяхъ, созываемыхъ для совмѣстнаго обсужденія государственныхъ и общественныхъ вопросовъ, въ городскихъ поселеніяхъ или на разстояніи пяти верстъ отъ оныхъ, устроители обязаны извѣстить начальника мѣстной полиціи (градоначальника, оберъ-полицеймейстера, исправника) не позднѣе, чѣмъ за 24 часа до созыва собранія.

О собраніяхъ, созываемыхъ по воспослѣдованіи указа, назначающаго время выбора въ Государственную Думу, заявленіе должно быть дѣлаемо не позднѣе, какъ за четыре часа до времени открытія собранія.

За несоблюденіе этого правила устроители подвергаются денежному штрафу не свыше ста рублей.

7. Для собраній, устраиваемыхъ за предѣлами городскихъ поселеній и пятиверстнаго отъ оныхъ разстоянія, предварительное заявленіе не требуется.

8. По требованію устроителей собранія полиціею выдается удостовѣреніе въ сдѣланномъ заявленіи, съ указаніемъ дня и часа.

9. Начальникъ мѣстной полиціи можетъ назначить для присутствованія на собраніи уполномоченное лицо, обязанное быть въ форменной одеждѣ.

10. Начальнику мѣстной полиціи или уполномоченному отъ него лицу полицейской службы предоставляется закрыть публичное собраніе: а) если оно состоится въ нарушеніе правилъ статей 2—4 настоящаго закона, и б) если оно приметъ характеръ, непосредственно угрожающій общественной безопасности.

11. Если по объявленіи собранія закрытымъ присутствующіе на немъ не разойдутся, то начальнику полиціи или уполномоченному отъ него лицу предоставляется, по двукратномъ предупрежденіи, удалить неповинующихся мѣрами принужденія.

12. Статьи 6—10 настоящаго закона не распространяются на публичныя собранія, устраиваемыя по распоряженію правительственныхъ мѣстъ и лицъ, или органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Текстъ первыхъ четырехъ статей проекта закона о собраніяхъ.

Принятый въ комиссіи 11-ти Государственной Думы перваго созыва.

Ст. 1. Россійскіе граждане вольны устраивать собранія, какъ въ закрытомъ помѣщеніи, такъ и подъ открытымъ небомъ, не испрашивая на то предварительнаго разрѣшенія.

Ст. 2. Допускаются собранія на площадяхъ и улицахъ, поскольку они не препятствуютъ свободному уличному движенію.

Ст. 3. Воспрещаются собранія на рельсовомъ пути.

Ст. 4. Воспрещаются собранія подъ открытымъ небомъ— въ разстояніи одной версты отъ мѣста дѣйствительнаго пребыванія Государя Императора и отъ мѣста засѣданія Государственной Думы.

Проектъ закона о союзахъ.

Внесено въ Государственную Думу перваго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 1 іюня 1906 года.

Заявленіе подписали: А. Мухановъ, А. Медвѣдевъ, А. Свѣчинъ, М. Винаверъ, Д. Протопоповъ, М. Петрункевичъ, Г. Шершеневичъ, А. Васильевъ, А. Волковичъ, В. Долженковъ, П. Быстровъ, Н. Корсаковъ, Д. Васильевъ, Н. Карѣевъ, Е. Щепкинъ, А. Хартахай, А. фонъ-Рутценъ, В. Набоковъ, Л. Петражицкій, П. Новгородцевъ, Н. Колпаковъ, Ф. Штейнгель, Ш. Сыртлановъ, П. Бѣляшевскій, князь Львовъ, В. Якушкинъ, князь П. Долгоруковъ, И. Татариновъ, В. Оболенскій, П. Сафоновъ, В. Карандашевъ, М. Масленниковъ.

Объяснительная записка.

Свобода союзовъ при современномъ состояніи культурной жизни является однимъ изъ самыхъ цѣнныхъ благъ гражданской свободы. Нѣтъ ни одной стороны общественной жизни, гдѣ бы совмѣстная планомѣрная и продолжающаяся дѣятельность людей, направленная къ достиженію тѣхъ или иныхъ культурныхъ или экономическихъ цѣлей, не приносила бы плодотворныхъ результатовъ и не увеличивала бы во много разъ продуктивность индивидуальнаго труда. Политическія опасенія, связывавшіяся съ свободой союзовъ старымъ полицейскимъ государствомъ и революціоннымъ законодательствомъ конца XVIII в., опровергнуты исторіею XIX вѣка, въ теченіе котораго наблюдается огромный ростъ разнородныхъ союзныхъ организацій, преслѣдующихъ культурныя и торгово-промышленныя цѣли. Въ настоящее время культурныя государства запада покрыты безконечною сѣтью всевозможныхъ союзовъ, начиная отъ преслѣдующихъ очень ограниченныя цѣли, какъ напр. общество для совмѣстныхъ прогулокъ и развлеченій, до широкихъ организацій, направленныхъ къ развитію народнаго образованія и благотворительности, или достиженія мирными путями разнаго рода улучшеній въ отправленіи государственной и общественной жизни.

Соотвѣтственно съ назрѣвшею потребностью, и западное законодательство въ тѣхъ странахъ, гдѣ развитію союзнаго права ставились тѣ или другія препятствія, постепенно реформируется (зак. о свободѣ союзовъ во Франціи 1 іюля 1901 г.).

Попытки внесенія ограниченій въ союзное право въ области частно-правовой, которыя пытались установить при изданіи германскаго гражданскаго уложенія, были встрѣчены общимъ несочувствіемъ, и свобода союзовъ была признана и въ этомъ отношеніи § 21 названнаго уложенія.

Обновленная общественная Россія требуетъ — и это требованіе будетъ предъявлено въ дальнѣйшемъ ея развитіи настойчивѣе — свободы союзовъ.

Слишкомъ много областей русской культурной жизни нуждаются въ коллективной дѣятельности уже въ настоящій моментъ, чтобы можно было отказаться на долгій срокъ или ограничивать въ какихъ бы то ни было отношеніяхъ свободу союзовъ для русскихъ гражданъ. Именно въ Россіи, гдѣ до сихъ поръ личная иниціатива не получила достаточнаго развитія и гдѣ, поэтому, отдѣльная личность безсильна въ достиженіи индивидуальной дѣятельностью цѣлей культурнаго усовершенствованія страны, законодательство не должно ставить препятствій развитію союзной дѣятельности.

Предлагаемый проектъ выходитъ изъ открыто выраженнаго начала свободы союзовъ. По ст. 2 «россійскіе граждане вольны составлять союзы въ цѣляхъ непротивныхъ законамъ или добрымъ нравамъ, не испрашивая на то разрѣшенія правительственной власти». Законопроектъ не требуетъ даже простого заявленія административной власти о возникновеніи союза — такое заявленіе совершенно излишне. Проявившаяся во внѣ дѣятельность союза не можетъ ни въ одномъ своемъ актѣ укрыться отъ наблюденія законной власти и подлежитъ, поэтому, дѣйствію общихъ законовъ. Внутренняя жизнь союза, выражающаяся въ его собраніяхъ, регулируется правилами о собраніяхъ (ст. 2 проекта). Въ дальнѣйшихъ статьяхъ (3—6) законопроектъ открываетъ власти прямой и правомѣрный путь къ пресѣченію дѣятельности союзовъ, вступающихъ въ противорѣчіе съ правовымъ порядкомъ.

Законопроектъ исходитъ затѣмъ въ своихъ постановленіяхъ изъ противоположенія торгово-промышленныхъ союзовъ, преслѣдующихъ цѣль извлеченія выгоды изъ руководимыхъ ими хозяйственныхъ предпріятій, и союзовъ, преслѣдующихъ культурныя цѣли. Первые, затрагивая важныя стороны всей экономической жизни страны и кредита въ частности, подлежатъ спеціальной регламентаціи, устанавливаемой нормами гражданскаго права, что и выражено въ ст. 17 проекта. Союзы, преслѣдующіе культурныя цѣли, по самому свойству своей дѣятельности и характеру своихъ задачъ, огранича-

ваютъ свои имущественныя права и обязанности лишь предѣлами, опредѣляемыми этою дѣятельностью. Пріобрѣтеніе этими союзами гражданской правоспособности или, иначе, правъ юридическаго лица не можетъ вызывать тѣхъ возраженій, которыя часто раздаются противъ излишне свободнаго пріобрѣтенія этихъ правъ торгово-промышленными предпріятіями.

Для пріобрѣтенія правъ юридическаго лица союзами, преслѣдующими культурныя цѣли, проектъ поэтому ставитъ лишь два условія: писанный уставъ, опредѣляющій основанія дѣятельности общества, и обязательную регистрацію союза у старшаго нотаріуса. При составленіи относящихся сюда статей приняты во вниманіе обстоятельно разработанныя постановленія германскаго гражданскаго уложенія (ст. 21 и 55—79).

Законъ о союзахъ.

Положенія общія.

1. Союзомъ или обществомъ по смыслу настоящаго закона почитается всякое соединеніе нѣсколькихъ лицъ, избравшихъ предметомъ своей совокупной дѣятельности опредѣленныя цѣли (религіозныя, нравственныя, благотворительныя, научныя, политическія и общественныя экономическія цѣли общенія, развлеченія, развитія духовнаго, физическаго и т. п.), равно какъ соединеніе двухъ или нѣсколькихъ союзовъ непосредственно или посредствомъ ихъ уполномоченныхъ.

2. Россійскіе граждане вольны составлять союзы въ цѣляхъ непротивныхъ уголовнымъ законамъ или добрымъ нравамъ, не испрашивая на то разрѣшенія правительственной власти.

3. Собранія союзовъ подчиняются общимъ постановленіямъ о собраніяхъ.

4. О закрытіи союза, установленнаго въ цѣляхъ, противныхъ уголовнымъ законамъ или добрымъ нравамъ, или направившаго свою дѣятельность къ таковымъ цѣлямъ, начальникъ мѣстной полиціи (градоначальникъ, оберъ-полицеймейстеръ, исправникъ) относится къ прокурору мѣстнаго окружнаго суда съ присоединеніемъ необходимыхъ данныхъ и доказательствъ, каковое требованіе прокуроръ, вмѣстѣ съ своимъ письменнымъ заключеніемъ, предлагаетъ на разсмотрѣніе окружнаго суда.

5. Предложенное прокуроромъ дѣло о закрытіи союза разсма-

тривается окружнымъ судомъ по гражданскому отдѣленію особо отъ могущаго возникнуть уголовнаго производства противъ отдѣльныхъ членовъ союза. Рѣшенія постановляются въ судебномъ засѣданіи и по выслушаніи заключенія прокурора. О срокѣ разсмотрѣнія дѣла окружный судъ извѣщаетъ повѣсткою подлежащій союзъ въ лицѣ его правленія, а при несуществованіи таковаго—въ лицѣ его отдѣльныхъ членовъ, въ числѣ не менѣе трехъ.

6. Постановленіе окружнаго суда можетъ быть обжаловано заинтересованными лицами и прокурорскимъ надзоромъ въ мѣсячный срокъ въ апелляціонномъ порядкѣ.

При производствѣ дѣла о закрытіи союза въ судебной палатѣ примѣняются правила статьи 5 сего закона.

О порядкѣ пріобрѣтенія союзами правъ юридическаго лица.

7. Союзы, которые не имѣютъ цѣлью полученіе прибыли отъ веденія какого-либо хозяйственнаго предпріятія, если желаютъ пріобрѣсти права юридическаго лица, должны имѣть писаный уставъ.

8. Въ писаномъ уставѣ союза (ст. 7) должны быть указаны:

а) названіе общества или союза, его цѣль и мѣстонахожденіе;

б) порядокъ вступленія и выбытія членовъ;

в) имущество общества, если таковое имѣется, и обязанность членовъ дѣлать какіе-либо взносы, размѣръ этихъ взносовъ и порядокъ ихъ поступленія, назначеніе, которое должно получить принадлежащее союзу имущество, въ случаѣ его прекращенія;

г) составъ правленія, способъ его образованія и предметы его вѣдѣнія;

д) время и порядокъ созыва общаго собранія членовъ и предметы его вѣдѣнія;

е) порядокъ измѣненія устава.

9. Союзы, означенные въ статьѣ 7 настоящаго закона, пріобрѣтаютъ права юридическаго лица чрезъ внесеніе ихъ въ реестръ обществъ и союзовъ, открываемый для сего въ вѣдѣніи старшаго нотаріуса.

10. Заявленіе о внесеніи союза въ реестръ (9 ст.) представляется по мѣстонахожденію союза подлежащему старшему нотаріусу лицами, стоящими во главѣ союза, въ числѣ не менѣе трехъ, съ нотаріаль-

нымъ засвидѣтельствованіемъ ихъ законной правоспособности и подлинности подписей и съ приложеніемъ завѣреннаго ими устава, въ двухъ экземплярахъ. Старшій нотаріусъ, въ теченіе не болѣе семи дней, удостовѣрившись въ соблюденіи союзомъ всѣхъ предписанныхъ симъ закономъ правилъ и въ достаточной опредѣлительности постановленій устава по предметамъ, означеннымъ въ статьѣ 8 сего закона, удовлетворяетъ ходатайство, въ чемъ учиняетъ на обоихъ представленныхъ ему экземплярахъ устава соотвѣтствующую надпись и одинъ изъ нихъ возвращаетъ просителямъ.

11. При учиненіи означенной въ статьѣ 10 надписи старшій нотаріусъ взимаетъ 3 рубля на предметъ напечатанія о семъ объявленія въ мѣстной газетѣ.

12. На отказъ старшаго нотаріуса въ удовлетвореніи ходатайства о внесеніи союза въ реестръ жалобы приносятся въ общемъ порядкѣ и разрѣшаются подлежащими судебными мѣстами не иначе, какъ по выслушаніи заключенія прокурора (ст.ст. 343—347 уст. гражд. суд.).

13. По дѣламъ, въ ст. 10 и 12 означеннымъ, прокуроръ имѣетъ право приносить протесты на постановленія старшаго нотаріуса и на опредѣленія судовъ, съ соблюденіемъ сроковъ и порядка, для жалобъ частныхъ лицъ постановленныхъ.

14. Изъ реестра старшимъ нотаріусомъ выдаются въ случаѣ надобности правительственнымъ установленіямъ, должностнымъ и частнымъ лицамъ справки по ихъ о томъ заявленіямъ и просьбамъ.

15. Союзъ, внесенный въ реестръ, признается юридическимъ лицомъ и можетъ отъ своего имени пріобрѣтать и отчуждать права по имуществу, между прочимъ, право собственности и другія права на недвижимыя имѣнія, принимать на себя обязательства, искать и отвѣчать на судѣ.

16. О всякомъ измѣненіи устава союза по перечисленнымъ въ ст. 8 предметамъ, а также о состоявшемся закрытіи союза по постановленію его членовъ, союзъ заявляетъ старшему нотаріусу для отмѣтки въ реестрѣ въ порядкѣ ст. 10—13.

17. Союзы, имѣющіе своею цѣлью полученіе прибыли отъ веденія какого-либо хозяйственнаго предпріятія (товарищества и компаніи), пріобрѣтаютъ права юридическаго лица въ порядкѣ, гражданскими законами установленномъ.

ДОКЛАДЪ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМѢ

по законопроекту о неприкосновенности личности, представленный отъ комиссіи 15-ти

членомъ Государственной Думы перваго созыва П. И. Новгородцевымъ.

Государственная Дума въ засѣданіи своемъ 15 мая 1906 г., обсудивъ заявленіе 31 члена Государственной Думы съ изложеніемъ законопроекта о неприкосновенности личности, на основаніи 5 ст. Учрежденія Государственной Думы, образовала изъ своей среды комиссію для предварительной разработки законопроекта по этому предмету. Въ составъ комиссіи были избраны: Л. М. Брамсонъ, М. М. Винаверъ, гр. П. А. Гейденъ, Н. А. Гредескулъ, М. М. Ковалевскій, Ѳ. Ѳ. Кокошкинъ, С. А. Котляревскій, В. Д. Кузьминъ-Караваевъ, А. Р. Ледницкій, В. Д. Набоковъ, П. И. Новгородцевъ, Ф. І. Новодворскій, М. Я. Острогорскій, Л. І. Петражицкій, Н. Н. Семеновъ. Въ настоящее время, исполнивъ возложенное на нее порученіе, комиссія имѣетъ честь представить на сужденіе Государственной Думы основныя положенія выработаннаго ею законопроекта, вмѣстѣ съ докладомъ по существу началъ, положенныхъ въ его основу.

1.

Основанія къ изданію закона.

При разсмотрѣніи законопроекта объ огражденіи неприкосновенности личности надлежало прежде всего уяснить общее положеніе проектируемаго закона въ ряду другихъ узаконеній, находящихся съ нимъ въ связи. Законодательныя постановленія, охраняющія личную неприкосновенность, повсюду утверждаются на закономѣрной дѣятельности судебной власти, при-

званной защищать личность отъ всякихъ на нее посягательствъ. Поэтому большая часть опредѣленій, направленныхъ къ этой цѣли, обыкновенно находитъ для себя мѣсто въ уставахъ уголовнаго судопроизводства: здѣсь именно полагаются точныя границы для дѣйствій власти въ отношеніи лишенія и ограниченія личной свободы, а также и въ отношеніи другихъ нарушеній неприкосновенности лицъ. Независимо отъ этихъ опредѣленій, обыкновенно содержащихъ въ себѣ вмѣстѣ съ общими основаніями и частныя постановленія, въ конституціонныхъ государствахъ начало неприкосновенности личности, какъ и другія права свободы, установляется основными государственными законами. Такое распредѣленіе относящихся къ данному предмету постановленій мы находимъ и въ Россіи: и у насъ соотвѣтственныя статьи законовъ содержатся, съ одной стороны, въ уставѣ уголовнаго судопроизводства, съ другой—въ основныхъ государственныхъ законахъ. Въ виду этого могло бы возникнуть предположеніе, что для лучшаго укрѣпленія началъ личной неприкосновенности достаточно усовершенствовать соотвѣтствующія статьи устава уголовнаго судопроизводства, приведя ихъ въ соотвѣтствіе съ требованіями времени. Если, однако, признается необходимымъ изданіе особаго закона, объединяющаго въ себѣ важнѣйшія опредѣленія относительно неприкосновенности личности, то къ этому есть много вѣскихъ и рѣшающихъ основаній.

Россія впервые вступаетъ на путь развитія началъ правового государства въ строгомъ смыслѣ этого слова. Конституціонный строй у насъ еще только устанавливается. При такихъ условіяхъ, основной задачей законодательной власти, призванной къ обновленію русскаго государственнаго строя, является утвержденіе началъ права въ отношеніяхъ власти къ отдѣльнымъ лицамъ. Необходимо, чтобы вновь утверждаемый порядокъ получилъ свое воплощеніе въ новыхъ законахъ, заключающихъ въ себѣ важнѣйшія постановленія о правахъ гражданъ. Необходимо, чтобы эти законы, выраженные въ немногихъ и доступ-

ныхъ для всѣхъ положеніяхъ, стали извѣстными всѣмъ гражданамъ. Напоминая власти о ея обязанностяхъ и разъясняя гражданамъ ихъ права, такіе законы должны въ совокупности своей составить для Россіи хартію вольностей, вытекающую изъ твердыхъ основъ общественнаго правосознанія и возвышенную надъ преходящими теченіями дня.

Въ отношеніи къ другимъ правамъ гражданской свободы— свободѣ совѣсти, свободѣ печати, свободѣ союзовъ и собраній такіе законы предполагаются сами собою. Но такой же законъ долженъ быть изданъ и въ отношеніи къ неприкосновенности личности. Здѣсь недостаточно ограничиться общими положеніями основныхъ законовъ; недостаточно и практическихъ опредѣленій устава уголовнаго судопроизводства. Необходимъ законъ, въ которомъ общія начала личной неприкосновенности были бы изложены въ связи съ вытекающими изъ него практическими послѣдствіями. Такой законъ по самому своему существу и предназначенію долженъ заключать въ себѣ полностью всѣ основныя свои требованія: въ немъ не должно быть статей, содержащихъ простыя ссылки на другіе законы. Выдѣляясь по важности своего предмета изъ ряда другихъ обыкновенныхъ законовъ, онъ долженъ быть независимымъ отъ нихъ по своему содержанію и законодательному значенію такъ, чтобы полное или частичное измѣненіе другихъ законовъ не могло поколебать его основъ. При этомъ условіи всякое посягательство на законъ о неприкосновенности личности можетъ быть направлено только на самый этотъ законъ и тѣмъ менѣе можетъ пройти незамѣченнымъ для общества, чѣмъ болѣе этотъ законъ будетъ находиться на виду у гражданъ и сохраняться въ памяти ихъ, какъ одинъ изъ устоевъ обновленной Россіи.

Потребность въ изданіи особаго закона о неприкосновенности личности вызывается еще и другими соображеніями. Какъ указано выше, и въ настоящее время начала неприкосновенности личности высказаны въ нашихъ основныхъ законахъ и практически развиты въ уставѣ уголовнаго судопроизводства.

Однако, несмотря на переходъ къ конституціонному строю, неприкосновенность личности нигдѣ болѣе не терпитъ отъ посягательствъ на нее со стороны администраціи, какъ у насъ. И это объясняется не только сохранившимися преданіями и навыками стараго строя, но также и общимъ состояніемъ нашего законодательства. Вся предшествующая исторія нашего права отмѣчена преобладающимъ развитіемъ начала административной дискреціонной власти и соотвѣтственнымъ умаленіемъ естественныхъ и неотчуждаемыхъ правъ граждань. Нашъ сводъ законовъ изобилуетъ статьями, стоящими въ противорѣчіи съ началомъ личной неприкосновенности. Въ немъ можно найти цѣлый рядъ постановленій, совершенно устарѣвшихъ и носящихъ на себѣ слѣды воззрѣній, совершенно чуждыхъ нашему времени,—таковы, напримѣръ, многочисленныя статьи устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Въ нашемъ Сводѣ содержится также значительное количество законоположеній, созданныхъ въ послѣднія десятилѣтія, въ эпоху борьбы съ освободительнымъ движеніемъ, и находящихся въ рѣзкомъ несоотвѣтствіи съ духомъ того новаго правового государства, къ которому мы должны теперь перейти. Общія положенія нашихъ основныхъ законовъ о неприкосновенности личности какъ бы тонутъ и исчезаютъ въ массѣ другихъ опредѣленій, совершенно отрицающихъ ихъ въ основѣ. Въ виду этого, для вновь издаваемаго закона надлежитъ не только установить положительныя основы предполагаемаго новаго порядка, но вмѣстѣ съ тѣмъ и устранить изъ существующаго законодательства противорѣчащія этимъ основамъ статьи. Задача предполагаемой реформы только тогда будетъ достигнута, если новый законъ войдетъ въ самыя нѣдра существующаго законодательства и исторгнетъ оттуда все, что ему противорѣчитъ. Для этого необходимъ пересмотръ всего существующаго законодательства, всего нашего свода законовъ. Государственная Дума должна принять на себя эту очистительную работу и, только выполнивъ ее, она совершитъ дѣйствительно великое дѣло. И въ этой необходимости широкой и рѣшительной от-

мѣны старыхъ закоположеній, противорѣчащихъ началу личной неприкосновенности, нельзя не видѣть весьма серьезнаго основанія къ изданію особаго новаго закона, который самымъ содержаніемъ своимъ устранялъ бы всякую мысль о возможности сохраненія отжившихъ свое время частей нашего законодательства.

Въ виду изложенныхъ соображеній едва ли возможно оспаривать принципіальную и практическую потребность въ изданіи новаго закона о неприкосновенности личности. Но еще менѣе можетъ подлежать спору потребность въ существенномъ измѣненіи и восполненіи дѣйствующихъ узаконеній, установленныхъ въ огражденіе личной неприкосновенности. Правила устава уголовнаго судопроизводства, имѣющія отношеніе къ нашему предмету, не только несовершенны и искажены позднѣйшими узаконеніями, но сверхъ того и недостаточны: они не заключаютъ, напримѣръ, въ себѣ достаточно яснаго опредѣленія столь необходимой и важной мѣры, какъ постановленіе объ обязательномъ приводѣ задерживаемыхъ лицъ къ судьѣ въ опредѣленный краткій срокъ. Все это требуетъ внимательнаго пересмотра и измѣненія.

2.

Основныя начала законопроекта.

Переходя къ обзору началъ, положенныхъ въ основу настоящаго законопроекта, прежде всего необходимо указать, что главнымъ и основнымъ условіемъ для дѣйствительности предлагаемаго закона является возстановленіе общаго и единаго для всѣхъ суда и права. Охрана личной неприкосновенности въ духѣ настоящаго закона можетъ стать дѣйствительной и практически осуществимой лишь въ томъ случаѣ, если на стражѣ гражданской свободы будетъ стоять судъ авторитетный и вліятельный, не знающій рядомъ съ собою никакихъ другихъ судовъ и подчиняющій всѣхъ велѣнію единаго и рав-

наго для всѣхъ закона. Сколь бы ни были совершенны постановленія, предназначенныя къ охраненію личности отъ произвольнаго лишенія свободы, но если остается въ силѣ правило, по которому административная власть можетъ, если найдетъ это нужнымъ, изъять то или другое дѣло изъ-подъ вѣдѣнія общаго суда, свобода гражданъ не можетъ считаться обезпеченной. Это очень хорошо понимали составители судебныхъ уставовъ 1864 г. Возставая противъ оставленія за административными мѣстами и начальствами суда по нѣкоторымъ дѣламъ, они писали: «судебная власть должна быть единая для всѣхъ лицъ и для всякаго рода противозаконныхъ дѣяній. *Единство суда и равенство всѣхъ передъ судомъ* есть лучшее ручательство справедливости рѣшеній, силы, святости и непоколебимости законовъ» [1]). Однако, позднѣйшія узаконенія совершенно расшатали тѣ основы, которыя пытались у насъ ввести составители судебныхъ уставовъ. Порядокъ, созданный у насъ положеніями объ усиленной и чрезвычайной охранѣ, дѣйствіе которыхъ длится годами и захватываетъ огромныя пространства Имперіи, кореннымъ образомъ подрываетъ господство законности, утверждающейся единственно на непререкаемой власти общаго суда. И этотъ ущербъ началу законности идетъ гораздо далѣе и глубже, чѣмъ можно предполагать съ перваго взгляда: здѣсь не только происходитъ фактическое отступленіе отъ требованій строгаго правосудія, но вмѣстѣ съ тѣмъ колеблется самая идея права и расшатываются устои общаго правосознанія. Въ обществѣ укореняется мысль, что власть не можетъ обойтись безъ исключительныхъ и по существу своему произвольныхъ мѣръ, что всякая охрана порядка неминуемо переходитъ въ господство произвола и насилія и что строгія начала права неосуществимы въ дѣйствительности. Отсюда, изъ системы произвольнаго и суроваго властвованія, отличающей наше недавнее прошлое и доселѣ

---

[1]) Судебные уставы съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ они основаны. Второе изданіе, 1867 г.; часть вторая, стр. 23.

сохраняющейся во всѣхъ своихъ жестокихъ послѣдствіяхъ, выростаетъ то недовѣріе къ власти, та вражда, которыя простираются на самыя основы власти и общественнаго порядка, на всякую власть, какъ таковую. Въ заботахъ своихъ о водвореніи въ Россіи началъ новаго строя, Государственная Дума не можетъ не обратить вниманія на эту серьезную опасность, грозящую всему нашему политическому будущему, и въ числѣ неотложныхъ своихъ задачъ должна поставить отмѣну всякихъ исключительныхъ судовъ и законовъ и возстановленіе власти единаго и общаго для всѣхъ суда, единаго и общаго для всѣхъ закона.

Только при этомъ условіи возможно ожидать практическаго осуществленія настоящаго закона и только въ этомъ случаѣ получатъ силу провозглашаемыя имъ начала. Что касается этихъ началъ, то въ основу ихъ положено одно общее требованіе: непрерывный и неизмѣнный надзоръ общаго суда надъ администраціей. Это повсюду испытанное средство огражденія личности отъ произвольныхъ дѣйствій исполнительной власти есть вмѣстѣ съ тѣмъ и единственное средство, которымъ располагаетъ въ данномъ случаѣ право. Но для того, чтобы оно было дѣйствительнымъ, необходимо, чтобы этотъ надзоръ былъ непрекращающимся и бдительнымъ, чтобы каждый шагъ администраціи, предпринимаемый ею противъ отдѣльныхъ лицъ, непремѣнно и, такъ сказать, автоматически, въ силу неизмѣнно дѣйствующаго правила, провѣрялся судомъ.

Общій порядокъ личнаго задержанія, обысковъ, высылокъ и другихъ вторженій въ область личной свободы долженъ быть основанъ на распоряженіи суда, облеченномъ въ надлежащія, закономъ установленныя формы. Однако, нельзя не признать, что есть случаи, гдѣ это требованіе неосуществимо и гдѣ органамъ исполнительной власти приходится предупреждать законныя распоряженія власти судебной. Такъ, напр., въ случаѣ поимки преступниковъ на мѣстѣ преступленія или съ поличнымъ, явно обнаруживающимъ ихъ причастность къ пре-

ступленію, задержаніе требуется безотлагательно; оно не можетъ быть отсрочено до полученія законнаго приказа надлежащей судебной власти, въ силу спѣшности дѣла. Эти и другіе случаи предварительнаго задержанія безъ судебнаго приказа, какъ это само собою ясно, совершенно неизбѣжны. Но они должны быть по возможности точно и ясно указаны въ законѣ и поставлены подъ надзоръ судебной власти; именно здѣсь получаетъ свое надлежащее значеніе требованіе обязательнаго привода задержанныхъ въ извѣстный короткій срокъ для провѣрки законности задержанія.

Однако, какъ бы точно ни были опредѣлены въ законѣ случаи предварительнаго задержанія, нельзя не предвидѣть, что всякое и самое точное опредѣленіе оставляетъ мѣсто усмотрѣнію власти. Въ политической наукѣ въ достаточной мѣрѣ разъяснено, что уничтожить совершенно усмотрѣніе власти— задача неисполнимая: это значило бы осудить ее на бездѣйствіе, на роль пассивнаго и мертваго механизма, который въ каждомъ шагѣ своемъ опредѣляется исключительно побуждающими указаніями закона. Но и самое рѣшеніе о примѣнимости закона къ данному случаю, и опредѣленіе момента для начала его примѣненія и наконецъ сужденіе о способѣ примѣненія закона при данныхъ обстоятельствахъ—все это требуетъ самостоятельнаго почина и заключенія со стороны исполнительной власти и, слѣдовательно, неизбѣжно подразумѣваетъ предоставленіе ей извѣстной доли усмотрѣнія. Законодателю необходимо съ этимъ считаться, какъ для того, чтобы не поставить себѣ ложной и недостижимой цѣли, такъ и для того, чтобы, имѣя въ виду дѣйствительныя условія примѣненія законовъ, обдумать надлежащія средства, чтобы поставить усмотрѣніе власти въ возможно тѣсные предѣлы. Для даннаго случая такимъ средствомъ является прежде всего надзоръ общаго суда надъ дѣйствіями администраціи. Но для того, чтобы и самый надзоръ этотъ сдѣлать неукоснительнымъ, для того, чтобы утвердить и упрочить силу предлагаемаго закона, необходимо

установить отвѣтственность одинаково представителей суда и администраціи за нарушеніе постановленій закона о неприкосновенности личности. Отвѣтственность должностныхъ лицъ — вотъ послѣднее основаніе всѣхъ требованій настоящаго законопроекта. И эта отвѣтственность не можетъ быть поставлена въ условія, создающія для представителей власти какія-либо изъятія изъ порядка общаго судопроизводства. Они должны отвѣчать предъ общимъ судомъ наравнѣ со всѣми гражданами: только въ томъ случаѣ, когда отнята будетъ у низшихъ должностныхъ лицъ возможность быть покрытыми предстательствомъ высшихъ, когда преданіе ихъ суду будетъ производиться на общемъ со всѣми гражданами основаніи, можетъ развиться у всѣхъ то чувство отвѣтственности за свои дѣйствія, которое составляетъ основное ручательство закономѣрныхъ дѣйствій власти.

3.

Изъясненіе отдѣльныхъ статей.

Предложенный законъ о неприкосновенности личности является послѣдовательнымъ развитіемъ изложенныхъ выше основаній. Начальныя статьи его—первая и вторая—предназначены къ утвержденію того перваго основанія, которое выражается въ господствѣ общаго и равнаго для всѣхъ суда и права. Великое практическое значеніе этихъ статей заключается въ томъ, что они должны положить конецъ административнымъ карамъ, исключительнымъ судамъ, всей той системѣ исключительныхъ мѣръ и законоположеній, которыя составляютъ одну изъ самыхъ темныхъ сторонъ существующаго донынѣ порядка управленія.

Ст. 1 установляетъ общее начало о томъ, что нѣтъ наказанія безъ суда. Она имѣетъ цѣлью сдѣлать невозможнымъ наложеніе административныхъ наказаній, безъ слѣдствія и суда,— въ чемъ бы такія наказанія ни заключались,—въ заключеніи

ли подъ стражу, въ ссылкѣ, высылкѣ или штрафѣ. Здѣсь можетъ возникнуть вопросъ, не слѣдуетъ ли допустить отступленіе отъ этого начала въ томъ смыслѣ, чтобы «предоставить административной власти, въ частности органамъ полиціи, налагать взысканія за нарушеніе извѣстнаго рода обязательныхъ постановленій или полицейскихъ предписаній». Настоящій законъ, отправляясь отъ начала разграниченія судебной власти и административной, своей первой статьей, отвѣчаетъ на этотъ вопросъ отрицательно. Хотя на западѣ и встрѣчается въ нѣкоторыхъ странахъ, какъ, напримѣръ, въ государствахъ Германской Имперіи (за исключеніемъ Баваріи), система полицейскихъ карательныхъ постановленій, однако, по авторитетному отзыву проф. Дерюжинскаго, спеціально изучавшаго этотъ вопросъ, «благопріятные результаты института въ значительной степени обусловливаются хорошимъ личнымъ составомъ полицейскихъ учрежденій, при чемъ функціи изданія карательныхъ постановленій ввѣряются лицамъ, обладающимъ служебною опытностью, безупречною репутаціею и нерѣдко даже спеціальнымъ юридическимъ образованіемъ» [1]). При томъ же и здѣсь для лицъ, не желающихъ подчиниться полицейской карѣ, законъ предоставляетъ возможность потребовать судебнаго разбирательства дѣла. Ясно, что весь этотъ порядокъ имѣетъ въ виду установить сокращенное производство по маловажнымъ дѣламъ, но онъ предполагаетъ такія условія относительно личнаго состава полиціи, которыя у насъ невыполнимы. Общее положеніе, выраженное въ 1 ст., ставитъ также на очередь вопросъ о пересмотрѣ порядка дисциплинарныхъ взысканій безъ судебнаго производства. Оставляя временно въ силѣ, какъ это явствуетъ изъ отмѣнительной части настоящаго законопроекта, существующій порядокъ дисциплинарныхъ каръ, Государственная Дума должна, однако, вклю-

[1]) См. записку проф. В. Ѳ. Дерюжинскаго въ „Матеріалахъ по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній". IX, стр. 9.

чить въ число ближайшихъ своихъ задачъ, связанныхъ съ обсужденіемъ настоящаго законопроекта, и пересмотръ правилъ о дисциплинарныхъ взысканіяхъ.

Въ естественной и прямой связи со ст. 1 находится ст. 2, которая направлена противъ возможности измѣнять установленную закономъ подсудность общимъ судамъ. Само собой разумѣется, что она нисколько не отрицаетъ ни правильно поставленнаго дисциплинарнаго производства, ни церковныхъ судовъ, имѣющихъ отношеніе къ совершенно спеціальнымъ случаямъ нарушеній и каръ. Задача закона о неприкосновенности личности состоитъ въ томъ, чтобы охранить и утвердить власть общихъ судовъ въ тѣхъ отношеніяхъ, которыя подвѣдомственны имъ по закону и изъ которыхъ не должно быть никакихъ изъятій. Съ этимъ несовмѣстимы исключительныя правила, созданныя Положеніемъ о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, и потому это Положеніе во всемъ своемъ объемѣ должно быть отмѣнено. Несовмѣстимое съ началами правильнаго суда и управленія, осуждаемое обществомъ, осужденное самимъ правительствомъ, оно продолжаетъ существовать лишь въ силу упорной косности старыхъ преданій и непреодолимаго страха перемѣнъ. Нельзя было болѣе рѣшительно осудить этотъ порядокъ управленія, чѣмъ это сдѣлано въ Высочайше утвержденномъ 10 февраля 1905 г. журналѣ Комитета Министровъ, а между тѣмъ осужденныя въ этомъ журналѣ правила и доселѣ сохраняются въ полной своей неприкосновенности. Вотъ, что находимъ мы въ отзывѣ Комитета Министровъ: «Правила о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, при изданіи своемъ имѣвшія временный и исключительный характеръ, получили, по обширности пространствъ, на кои дѣйствіе ихъ распространяется, и по долговременности примѣненія своего, совершенно непредвидѣнный для нихъ характеръ постояннаго законоположенія. Между тѣмъ подобному значенію не отвѣчалъ и самый способъ обсужденія и изданія правилъ объ

охранѣ, точно такъ же, какъ по существу дѣла установленныя правилами этими средства воздѣйствія не соотвѣтствуютъ понятію нормальныхъ пріемовъ государственнаго управленія. Однако же правила эти существуютъ уже непрерывно слишкомъ 20 лѣтъ; при дѣйствіи ихъ успѣло возрасти цѣлое поколѣніе, которое не видало иного порядка поддержанія общественнаго благоустройства и лишь по книгамъ знаетъ объ общихъ законахъ Россійской Имперіи».—«Между тѣмъ,—говорится въ другомъ мѣстѣ этого журнала, — если возобновить въ памяти событія, имѣвшія мѣсто въ Россіи съ конца 1881 года до настоящаго времени, то едва ли представится какая-либо возможность утверждать, что за разматриваемый періодъ времени усилія правительства направленныя къ искорененію крамолы, въ достаточной мѣрѣ достигли своей цѣли» [1]. Какіе же доводы могла бы привести исполнительная власть въ пользу того порядка, который осужденъ столь рѣшительно и строго.

Едва ли надо объяснять тѣ изъятія, которыя допускаются въ ст. 2 изъ общаго порядка подсудности. Судъ по мѣстнымъ племеннымъ обычаямъ для народностей, которымъ онъ предоставленъ закономъ, является не тягостью, а льготой, основанной на уваженіи къ своеобразію ихъ быта. Что касается распространенія военнаго суда на лицъ, не состоящихъ на военной службѣ, то во время войны съ иностраннымъ государствомъ въ мѣстности, занятой дѣйствующей арміей, это можетъ оказаться неизбѣжнымъ, въ виду того, что дѣйствіе общаго суда при такихъ обстоятельствахъ обыкновенно прекращается, оставить же совершающіяся въ данной мѣстности преступленія безъ судебнаго разбирательства впредь до прекращенія военныхъ операцій совершенно немыслимо, такъ какъ война можетъ затянуться на долгое время. Въ ст. 2 не говорится, однако, что въ случаѣ войны военный судъ непремѣнно простирается на всѣхъ, живущихъ

---

[1]) Журналъ Высочайше учрежденнаго особаго совѣщанія по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній стр. 3—4.

въ данной мѣстности: въ ней упоминается объ этомъ только какъ о допустимой возможности. Если предположить, что данная мѣстность занимается войсками только временно, или же настолько удалена отъ непосредственнаго мѣста военныхъ дѣйствій, что въ ней сохраняются еще обычныя учрежденія мирнаго времени, и въ томъ числѣ общіе суды, то прибѣгать къ военному суду въ этомъ случаѣ нѣтъ основаній. Было бы, однако, тщетной попыткой ввести въ эту область какое-либо болѣе ясное опредѣленіе и указать съ точностью, когда именно открывается необходимость для преданія военному суду лицъ, не состоящихъ на военной службѣ: въ концѣ концовъ здѣсь все опредѣляется распоряженіемъ высшей военной власти, которая, въ силу обычно предоставляемыхъ ей полномочій, можетъ избрать любой моментъ для прекращенія дѣйствія общаго суда.

Кромѣ только-что указанныхъ изъятій изъ общаго порядка подсудности, предлагаемый законъ не знаетъ и не допускаетъ никакихъ другихъ исключеній изъ общаго правила. Практическое значеніе его состоитъ въ устраненіи того порядка, при которомъ по усмотрѣнію исполнительной власти допускается измѣненіе подсудности. Всякое такое измѣненіе этой статьей принципіально отвергается.

Послѣдующія статьи, начиная съ третьей, развиваютъ общее правило о надзорѣ суда за личной неприкосновенностью гражданъ. Статья 3 установляетъ то общее основаніе, въ силу котораго ограниченіе или лишеніе свободы лицъ не можетъ послѣдовать иначе, какъ по судебному приказу, содержащему въ себѣ всѣ необходимыя ручательства въ правильности его предъявленія. По отношенію къ этой 3 статьѣ дальнѣйшія статьи 4, 5 и 6 являются не болѣе, какъ исключеніями, совершенно неизбѣжными по практическимъ соображеніямъ. Въ нихъ предусматриваются случаи задержанія безъ судебнаго приказа, опредѣленіе которыхъ должно быть сдѣлано съ особенной осмотрительностью и осторожностью.

Ст. 4 по предмету своего опредѣленія приближается къ

257 ст. уст. уг. суд., но она вносить въ эту послѣднюю статью и большую точность, и нѣкоторое существенное исправленіе. Какъ выяснено въ спеціальной юридической литературѣ по этому предмету, составители суд. уст. 1864 г. смѣшали въ этой статьѣ право *предварительнаго полицейскаго задержанія — со слѣдственными дѣйствіями*, которыя полиція производитъ въ отсутствіе судебной власти. Поэтому-то въ 257 ст. говорится о правѣ полиціи «принимать *мѣры къ пресѣченію подозрѣваемому способовъ уклоняться отъ слѣдствія*». Такое опредѣленіе полномочій полиціи, въ связи съ отсутствіемъ въ уст. уг. суд. статьи, установляющей обязательный приводъ задержаннаго къ судьѣ въ извѣстный короткій срокъ, не вполнѣ соотвѣтствовало Высочайше утвержденнымъ 29 сентября 1862 г. общимъ правиламъ, положеннымъ въ основу судебной реформы, и создало на практикѣ необезпеченность частныхъ лицъ отъ произвольнаго задержанія. 4 ст. предлагаемаго закона имѣетъ въ виду избѣгнуть того смѣшенія, въ которомъ повинна 257 ст. уст. уг. суд., она говоритъ о задержаніи, какъ о мѣрѣ предварительной, а не слѣдственной, и предполагаетъ, что слѣдственныя дѣйствія могутъ исходить исключительно отъ представителей судебной власти.

Независимо отъ этого существеннаго исправленія смысла 257 ст., содержаніе ея постановленій вызывало потребность и въ измѣненіяхъ другого рода.

Какъ видно изъ мотивовъ къ судебнымъ уставамъ 1864 г. составители уставовъ, упустивъ изъ вида опасную сторону принятаго ими изложенія 257 ст., полагали этой статьей оградить «личную свободу частныхъ лицъ»; они стремились достигнуть этого ограниченіемъ права полиціи задерживать безъ судебнаго приказа «случаями чрезвычайными», когда «съ вѣроятностью можно предполагать виновность подозрѣваемаго лица» [1]. Нельзя не сказать, однако, что перечисленіе этихъ «чрезвычай-

---

[1]) См. Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ они основаны. Стр. 115—117.

ныхъ» случаевъ въ ст. 257 далеко не является удачнымъ. Статья эта содержитъ въ себѣ слѣдующіе шесть пунктовъ:

1. Когда подозрѣваемый застигнутъ при совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ его совершенія;

2. Когда потерпѣвшіе отъ преступленія или очевидцы укажутъ прямо на подозрѣваемое лицо;

3. Когда на подозрѣваемомъ или въ его жилищѣ найдены будутъ явные слѣды преступленія;

4. Когда вещи, служащія доказательствомъ преступнаго дѣянія, принадлежатъ подозрѣваемому или оказались при немъ;

5. Когда онъ сдѣлалъ покушеніе на побѣгъ или пойманъ во время или послѣ побѣга, и

6. Когда подозрѣваемый не имѣетъ постояннаго жительства или осѣдлости.

Противъ первыхъ четырехъ пунктовъ нельзя сдѣлать никакихъ возраженій, кромѣ редакціонныхъ: четвертый пунктъ можно сократить и соединить съ третьимъ, какъ это и сдѣлано въ изложеніи вновь предлагаемаго закона. Что же касается пунктовъ 5 и 6, то они представляются спорными и могутъ быть опущены безъ ущерба для существа дѣла. Такъ, что касается того случая, когда подозрѣваемый «сдѣлалъ покушеніе на побѣгъ или пойманъ во время побѣга», то совершенно очевидно, что этотъ случай не имѣетъ самостоятельнаго значенія. Еще болѣе слѣдуетъ это сказать о послѣднемъ пунктѣ 6. Опасеніе побѣга лишь тогда можетъ служить поводомъ къ задержанію, когда есть другія основанія подозрѣвать, что собирающійся бѣжать или бѣгущій совершилъ преступное дѣяніе. Само же по себѣ и безъ всякихъ другихъ данныхъ оно нерѣдко можетъ только навести на ложный слѣдъ и послужить поводомъ къ несправедливому задержанію. Не имѣя самостоятельнаго значенія, этотъ признакъ представляется, однако, существенно важнымъ, въ качествѣ дополнительнаго и вторичнаго, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда полицейское задержаніе можетъ имѣть мѣсто: оно должно допускаться лишь тогда, когда подозрѣваемый могъ бы

скрыться до прибытія представителей судебной власти [1]). Въ этомъ смыслѣ его и надлежитъ вставить въ текстъ измѣняемой статьи, какъ это сдѣлано въ предлагаемомъ законѣ.

Что касается послѣдняго пункта—шестого,—то его слѣдуетъ вообще опустить, въ виду того, что задержаніе подозрѣваемыхъ лицъ, при наличности другихъ рѣшающихъ обстоятельствъ, должно совершаться независимо отъ того, имѣетъ ли подозрѣваемый постоянное мѣстожительство или нѣтъ: при отсутствіи же такихъ обстоятельствъ неимѣніе постояннаго мѣстожительства является въ крайнемъ случаѣ лишь косвеннымъ основаніемъ для подозрѣнія и само по себѣ не можетъ служить поводомъ къ задержанію.

Необходимость въ иномъ изложеніи ст. 257 была признана и Высочайше учрежденной комиссіей для пересмотра законоположенія по судебной части (см. т. II, стр. 214, Спб. 1900 г.). Означенная комиссія находила пункты 257 ст. весьма дробными и предполагала вмѣсто прежнихъ шести пунктовъ слѣдующіе три: 1) когда подозрѣваемый навлекаетъ на себя достаточное подозрѣніе; 2) когда есть поводъ опасаться, что онъ скроется или скроетъ слѣды преступнаго дѣянія, и 3) когда онъ не имѣетъ постояннаго жительства или осѣдлости. Трудно согласиться съ тѣмъ, чтобы это новое изложеніе статьи 257 (ст. 117 проекта) представляло собою ея существенное измѣненіе. Вмѣсто болѣе точнаго изложенія отдѣльныхъ случаевъ, въ цѣляхъ лучшаго огражденія свободы частныхъ лицъ, составители проекта соединили первые четыре пункта 257 статьи въ одинъ и дали ему столь широкій объемъ, что статья достигаетъ какъ разъ обратной цѣли: слишкомъ расширяетъ область полномочій полиціи. Вмѣстѣ съ тѣмъ они сохранили и неудачный конецъ этой статьи, два послѣдніе ея пункта. Комиссія 15-ти признала, поэтому, болѣе правиль-

---

[1]) См. критическія замѣчанія по поводу 257 ст. уст. уг. суд. въ спеціальномъ изслѣдованіи г. Люблинскаго „Свобода личности въ уголовномъ процессѣ“. 1906 г. Стр. 286—306.

нымъ держаться ближе къ нынѣшнему изложенію 257 ст., внеся въ него лишь тѣ измѣненія, которыя требуются существомъ дѣла. Въ соотвѣтствіи съ общимъ характеромъ 4 ст. предлагаемаго закона должна получить новое изложеніе, кромѣ 257 ст., также и 51 ст. устава уголовнаго судопроизводства.

Прежде чѣмъ перейти отъ ст. 4 къ 5, необходимо отмѣтить, что обѣ эти статьи въ предѣлахъ закона о неприкосновенности личности должны быть изъясняемы въ неразрывной связи съ послѣдующими статьями, и въ особенности 7 и 19—20. Предоставленіе извѣстныхъ полномочій полицейской власти допускается закономъ, направленнымъ къ огражденію личной свободы, лишь въ томъ соображеніи, что *эти полномочія постоянно провѣряются судомъ, и что всякій случай незаконнаго задержанія влечетъ за собою отвѣтственность виновныхъ, привлекаемыхъ къ суду на общемъ со всѣми гражданами основаніи.* Это не исключаетъ, конечно, необходимости возможно тщательнаго опредѣленія границъ этихъ полномочій; но во всякомъ случаѣ, полагая въ основу предлагаемаго закона надзоръ суда за его исполненіемъ, можно съ увѣренностью утверждать, что неизбѣжная недостаточность опредѣленій, по самому существу дѣла оставляющихъ извѣстную долю усмотрѣнія полиціи, возмѣщается установленіемъ обязательнаго привода задерживаемыхъ къ судьѣ въ 24-хъ часовой срокъ и отвѣтственностью за незаконное задержаніе.

Ст. 5 предлагаемаго закона относится къ случаямъ, которые по своему разнообразію едва поддаются общему опредѣленію. Несомнѣнно, однако, что случаи эти нельзя ни свести къ пунктамъ ст. 4, ни оставить вовсе безъ опредѣленія со стороны настоящаго закона. Ст. 4 предвидитъ случаи задержанія подозрѣваемыхъ лицъ при самомъ совершеніи ими преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ совершенія, между тѣмъ какъ въ ст. 5 имѣются въ виду случаи предупрежденія опасности или прекращенія какихъ-либо посягательствъ, грозящихъ однимъ лицамъ со стороны другихъ. Такъ, напримѣръ,

полиція не только имѣетъ право, но и обязана задерживать пьяныхъ и умалишенныхъ, пребываніе которыхъ на свободѣ могло бы быть опаснымъ не только для окружающихъ, но и для нихъ самихъ. Точно также нельзя оставить на свободѣ и лицъ, находящихся въ состояніи крайняго возбужденія и грозящихъ своими дѣйствіями непосредственной опасностью окружающимъ. Наконецъ, можно представить себѣ случаи, когда тѣ или другія лица, не угрожая никакой опасностью окружающимъ, ведутъ себя вызывающе въ отношеніи къ нимъ и незаконно посягаютъ на ихъ свободу, или же нарушаютъ общественную благопристойность. Едва ли кто будетъ возражать противъ первыхъ случаевъ, когда оставленіе на свободѣ извѣстныхъ лицъ грозитъ опасностью для другихъ. Вся задача состоитъ въ данномъ случаѣ лишь въ томъ, чтобы устранить возможность слишкомъ широкаго толкованія этого понятія «опасности для другихъ». Предлагаемый законъ съ этою цѣлью говоритъ о *непосредственной* опасности, т. е. о такой, которая грозитъ проявиться немедленно или вскорѣ, а не въ отдаленномъ будущемъ. Болѣе спорнымъ можетъ казаться послѣдній изъ приведенныхъ случаевъ—явное нарушеніе общественной благопристойности,—спорнымъ не только потому, что понятіе благопристойности не отличается полной опредѣленностью, но еще болѣе потому, что здѣсь приходится положиться на представителей полицейской власти, которымъ дается право задержанія.

Комиссія 15-ти, вырабатывавшая предлагаемый законъ, посвятила особенно много времени 5-й статьѣ и приняла ея настоящее изложеніе послѣ долгихъ и всестороннихъ сужденій. Прежде всего она не могла не обратить вниманія на то, что обѣ статьи, относящіяся къ случаямъ полицейскаго задержанія, 4 и 5—ставятъ для полицейской власти во всякомъ случаѣ болѣе тѣсныя рамки, чѣмъ соотвѣтственныя статьи законовъ въ нѣкоторыхъ западныхъ государствахъ. Такъ, напримѣръ, по англійскому закону 1899 г. (2 и 3 Vict. c. 47), «всякое

учиняющее безпорядокъ лицо (disorderly person), которое полиція имѣетъ достаточное основаніе подозрѣвать въ совершеніи или въ намѣреніи совершить преступленіе, проступокъ или нарушеніе мира, можетъ быть задержано полиціей». Въ другихъ выраженіяхъ, но также весьма широкія полномочія предоставлены полицейской власти и во Франціи: знаменитая статья 10 устава уголовнаго судопроизводства даетъ префектамъ департаментовъ и города Парижа право принимать всѣ необходимыя дѣйствія, относящіяся къ раскрытію тяжкихъ преступленій, преступленій и проступковъ. Попытки истолковать эту статью въ смыслѣ ограниченія ея случаями задержанія на мѣстѣ совершенія преступленія (en flagrant délit) не встрѣчаютъ для себя опоры ни въ теоріи, ни въ практикѣ. На дѣлѣ эта статья и до сихъ поръ носитъ слѣды своего первоначальнаго происхожденія: созданная въ эпоху Наполеона I и по его непосредственному внушенію, она имѣла въ виду «обезпечить за правительствомъ возможность примѣнять лишеніе свободы въ тѣхъ случаяхъ, когда эта мѣра не оправдывается въ нормальныхъ условіяхъ порядка судебнаго преслѣдованія» [1]). Не приводя другихъ примѣровъ, подтверждающихъ широкія полномочія французской полиціи, мы хотѣли бы особенно подчеркнуть только что указанное значеніе 10 ст., въ виду того, что именно отсюда объясняются горячіе нападки противъ этой статьи со стороны выдающихся французскихъ профессоровъ, публицистовъ и парламентскихъ дѣятелей. Если въ Англіи полицейскія полномочія, охраняющія общество отъ нарушенія мира, не вызываютъ возраженій и сомнѣній, то это объясняется прежде всего тѣмъ, что англійская полиція всегда была въ большей зависимости отъ мѣстныхъ органовъ, чѣмъ отъ центральной власти, и имѣла не столько политическій характеръ, сколько общественный: поэтому-то на нее и могла быть возложена обязанность охраны общественнаго мира, безъ опасенія, что эта обязанность превратится въ служеніе временнымъ

---

[1]) См. упомянутую выше записку проф. Дерюжинскаго, стр. 13.

*

видамъ правительства. И если въ настоящее время англійская полиція стала органомъ правительственнымъ, то она во всякомъ случаѣ остается подъ сильнымъ вліяніемъ общественнаго мнѣнія и въ частности въ большой зависимости отъ мирового суда. Напротивъ, во Франціи иныя условія развитія полицейской власти дѣлаютъ изъ 10 ст. лишь обломокъ стараго строя [1]). Несмотря на всѣ старанія друзей свободы, эта статья до сихъ поръ остается неотмѣненной и въ связи съ другими особенностями французскаго законодательства приводитъ къ печальному заключенію, высказанному полтора года тому назадъ (въ декабрѣ 1904 г.) въ запискѣ Клемансо, представленной имъ Сенату: общее желаніе наказовъ 1789 г. о признаніи личной свободы священною, а представителей власти отвѣтственными, «ожидаетъ еще своего осуществленія». Отсюда можно сдѣлать тотъ поучительный выводъ, что въ вопросѣ о полицейскомъ задержаніи расширеніе полномочій полиціи стоитъ въ тѣснѣйшей связи съ ея устройствомъ и личнымъ составомъ и съ ея положеніемъ въ отношеніи къ обществу и власти. При томъ значеніи, которое полиція имѣетъ у насъ, въ качествѣ исключительнаго орудія временныхъ видовъ правительства и оплота стремленій и навыковъ стараго строя, она не можетъ быть надѣлена большими полномочіями, чѣмъ тѣ, которыя вытекаютъ изъ необходимости восполнить или замѣнить ея вмѣшательствомъ самопомощь гражданъ. Такова именно была исходная мысль комиссіи 15-ти при составленіи 4 и 5 статей предлагаемаго закона.

Случаи задержанія безъ судебнаго приказа на мѣстѣ совершенія преступленія, согласно ст. 4, ни въ комъ не могутъ возбуждать сомнѣній: таковы общія постановленія всѣхъ законодательствъ. Что касается случаевъ, перечисляемыхъ въ ст. 5,

---

[1]) По отзыву Ларнода (въ Revue pénitentiaire 1901 г.), приводимому также въ объяснительной запискѣ Клемансо (Sénat. Annexe au procés verbal de la séance du 16 décembre 1904) p., 35, c'est „de l'ancien régime tout pur".

то въ отношеніи къ нимъ необходимо отмѣтить одно существенное затрудненіе, которое имѣетъ такой характеръ, что его нельзя ни избѣгнуть, ни обойти, а потому приходится допустить и принять его вмѣстѣ съ 5 ст., отыскавъ вмѣстѣ съ тѣмъ какія-либо средства для того, чтобы его исправить. Затрудненіе состоитъ въ слѣдующемъ: съ одной стороны нельзя не признать, что предоставить самимъ гражданамъ прекращать случаи незаконнаго нарушенія и оскорбленія общественной благопристойности было бы еще хуже, чѣмъ поручить это дѣло полиціи; съ другой стороны, нельзя не предвидѣть возможности злоупотребленій со стороны полиціи въ сужденіи о томъ, когда именно на лицо имѣются такіе случаи. Выходъ заключается въ томъ, чтобы создать противъ этихъ злоупотребленій предохраняющее средство, каковымъ является отвѣтственность должностныхъ лицъ.

Но, независимо отъ того, при изложеніи настоящей статьи надлежало имѣть въ виду, что общее и краткое опредѣленіе случаевъ, подъ нее подходящихъ, должно быть сдѣлано съ особливой осмотрительностью. Нельзя употребить въ данномъ случаѣ выраженій, обозначающихъ столь многообъемлющее понятіе, что, опираясь на него, можно было бы дѣлать самыя неожиданныя заключенія на практикѣ. Нельзя также дать поводъ думать, что настоящей статьей охраняются не права и интересы ближайшихъ лицъ, среди которыхъ совершается извѣстное нарушеніе, а нѣкоторый отдаленный и общій политическій интересъ. Короче сказать, изложеніе данной статьи не должно оставлять сомнѣній въ томъ, что ею охраняются интересы общества, а не власти, и что она не имѣетъ никакого отношенія къ полицейскимъ полномочіямъ упраздняемаго стараго строя. Составители настоящаго законопроекта полагали, что наиболѣе соотвѣтствующимъ цѣли, которую имѣетъ въ виду вторая часть пятой статьи, могутъ быть признаны понятія «незаконнаго нарушенія свободы другихъ лицъ и общественной благопристойности». Здѣсь съ полною ясностью выра-

жается, что нарушенія, предусматриваемыя этой статьей, имѣютъ отношенія къ окружающимъ, подвергающимся незаконнымъ посягательствамъ на ихъ свободу и спокойствіе. Само собою разумѣется, что и это изложеніе, сколь ни представляется оно осмотрительнымъ, можетъ приводить на практикѣ къ недоразумѣніямъ и злоупотребленіямъ. Но едва ли не слѣдуетъ признать безспорнымъ, что къ еще большимъ недоразумѣніямъ и затрудненіямъ на практикѣ можетъ привести совершенное отсутствіе этой или какой-либо иной соотвѣтствующей статьи въ законѣ о неприкосновенности личности. Безспорнымъ слѣдуетъ считать, что въ случаяхъ, предусматриваемыхъ 5 ст., если бы даже оставить ихъ безъ всякаго упоминанія въ законѣ, полицейская власть вынуждена будетъ иногда прибѣгать къ задержанію по требованію гражданъ, или же сами граждане будутъ расправляться собственными силами, и для того, чтобы не оставить эти случаи на произволъ личнаго усмотрѣнія, необходимо ихъ напередъ предусмотрѣть и ввести въ рамки закона.

Съ этой точки зрѣнія, настоящая статья является не только предоставленной полицейской власти возможностью, но еще болѣе того положенной для нея границей. Во всякомъ случаѣ, слѣдуетъ помнить, что эта статья, какъ и другія статьи настоящаго законопроекта, предоставляющія извѣстныя полномочія полицейской власти, всегда предполагаетъ постоянный надзоръ суда за дѣйствіями полиціи и отвѣтственность должностныхъ лицъ. Внѣ этихъ статей и безъ естественной связи съ ними никакой законъ о неприкосновенности личности немыслимъ.

Статья 6 узаконяетъ случаи задержанія частными лицами застигнутыхъ на мѣстѣ совершенія преступленія или тотчасъ послѣ совершенія преступленія. Въ русскомъ законѣ нѣтъ опредѣленій по этому предмету, если не считать двухъ совершенно устарѣвшихъ и случайныхъ статей устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Одна изъ этихъ статей—

242—говоритъ о задержанiи при ссорахъ и дракахъ, другая—310—о задержанiи зажигателей. Между тѣмъ постановленiя о задержанiи частными лицами встрѣчаются почти во всѣхъ европейскихъ законодательствахъ и по существу дѣла представляютъ собою нѣчто само собою разумѣющееся. Во Францiи такое задержанiе предписывается частнымъ лицамъ подъ страхомъ наказанiя, въ Англiи оно распространяется на весьма широкую область дѣянiй, не только совершенныхъ, но и ожидаемыхъ (въ цѣляхъ предупрежденiя преступленiй — felonies), и на лицъ, не только застигнутыхъ на мѣстѣ преступленiя, но и основательно подозрѣваемыхъ въ совершенiи преступленiя. Нечего и говорить о томъ, что примѣръ Англiи является въ данномъ случаѣ совершенно исключительнымъ. Возможность предоставленiя такихъ широкихъ полномочiй частнымъ лицамъ объясняется широко разлитымъ въ обществѣ чувствомъ законности и утвержденной вѣками способностью къ самостоятельному почину и самодѣятельности. Охрана права и закона является здѣсь въ подлинномъ смыслѣ слова дѣломъ каждаго. Признавая вполнѣ желательнымъ и цѣлесообразнымъ развитiе въ населенiи идеальнаго интереса къ охранѣ закона, нельзя вмѣстѣ съ тѣмъ не признать, что въ Россiи право задержанiя частными лицами должно быть поставлено въ тѣ узкiя границы, которыя указаны для него въ законодательствѣ большинства европейскихъ государствъ. При недостаточномъ знанiи законовъ и при невозможности сразу усвоить ясное представленiе о границахъ широкихъ и новыхъ полномочiй, что дается лишь долгимъ опытомъ самодѣятельности, нельзя говорить у насъ о какомъ-либо расширенiи обычныхъ по этому вопросу постановленiй европейскихъ законодательствъ.

Статья 7 начинаетъ собою рядъ тѣхъ ограждающихъ личную неприкосновенность статей, которыя установляютъ надзоръ суда за администрацiей. Центральнымъ пунктомъ въ этихъ статьяхъ является постановленiе объ обязательномъ приводѣ задержаннаго къ судьѣ въ самый короткiй срокъ. Какъ

справедливо замѣчаютъ составители объяснительной записки къ заявленію 31 Члена Государственной Думы по вопросу о неприкосновенности личности, «это самая лучшая гарантія защиты личности отъ незаконныхъ на нее посягательствъ», оказывающая свое дѣйствіе «не только послѣ совершившагося факта, но и предупредительно». Представители полицейской власти въ этой неизмѣнно предстоящей провѣркѣ ихъ дѣйствій со стороны власти судебной встрѣчаютъ постоянное напоминаніе о лежащей на нихъ отвѣтственности и въ виду этого вынуждаются къ осторожности въ практическомъ примѣненіи своихъ полномочій. Въ нынѣ дѣйствующемъ уставѣ уголовнаго судопроизводства есть ст. 250, предписывающая полиціи сообщать судебному слѣдователю и прокурору или его товарищу не позже сутокъ по полученіи о томъ свѣдѣній о всякомъ происшествіи, заключающемъ въ себѣ признаки преступленія или проступка; есть также статьи 398 — 400 устанавливающія сроки для допроса обвиняемаго съ момента его привода или явки. Но въ уставѣ уголовнаго судопроизводства нѣтъ надлежащихъ ручательствъ для того, чтобы каждый задержанный былъ приведенъ къ судьѣ не позднѣе 24 часовъ со времени задержанія; 7 ст. предлагаемаго закона устанавливаетъ это съ полной точностью. Нельзя, однако, не предвидѣть, что при недостаткахъ нашихъ путей сообщенія и особенно въ то время, когда проѣздъ по дорогамъ становится затруднительнымъ, требованіе 24-хъ часового срока, при отдаленности жительства ближайшаго представителя суда отъ мѣста задержанія, можетъ быть неосуществимымъ. Является предположеніе, что и для такихъ случаевъ слѣдовало бы дать какое-либо указаніе срока. Комиссія 15-ти полагала, однако, что такое указаніе не будетъ цѣлесообразно. Было бы въ высшей степени затруднительно при нашихъ разстояніяхъ попытаться установить для всѣхъ подобныхъ случаевъ какой-либо предѣльный срокъ, который въ одно и то же время и былъ бы не слишкомъ длиненъ, и предвидѣлъ бы возможно различ-

ныя и отдаленныя разстоянія. Еще менѣе того было бы правильно прибѣгнуть въ данномъ случаѣ къ поверстному опредѣленію срока, въ виду той же невозможности хотя бы приблизительно опредѣлить соотношеніе верстъ и часовъ при затрудненности путей сообщенія. Такимъ образомъ не оставалось ничего иного, какъ установить общее требованіе относительно такого увеличенія срока, сверхъ 24 часовъ, которое «безусловно необходимо по мѣстнымъ условіямъ для немедленнаго привода задержаннаго къ ближайшему представителю судебной власти».

Статья 8 установляетъ срокъ для допроса задержаннаго лица и является продолженіемъ и дополненіемъ къ ст. 7. Срокъ для допроса назначается ею тотъ же самый, который установленъ и въ дѣйствующемъ Уставѣ уголовнаго судопроизводства въ ст. 398.

Статьи 9 и 10 представляютъ собою дальнѣйшее развитіе общаго положенія о надзорѣ суда за правильностью административныхъ задержаній. Эти статьи возлагаютъ на судъ чрезвычайно важныя обязанности самому слѣдить и принимать мѣры къ освобожденію незаконно задержанныхъ. При этомъ 9 ст. имѣетъ въ виду принятіе со стороны представителей суда соотвѣтственныхъ мѣръ въ случаѣ полученія тѣмъ или инымъ путемъ данныхъ относительно неправильнаго задержанія, а ст. 10 сверхъ того установляетъ постоянный надзоръ суда за мѣстами заключенія. И въ настоящее время, согласно 10 и 11 статьямъ Устава уголовнаго судопроизводства, существуетъ обязанность для судей и прокуроровъ надзирать за неправильно заключенными; но достаточно хорошо извѣстно, съ какими затрудненіями сопряжено осуществленіе этихъ статей въ дѣйствительности. Не можетъ быть сомнѣнія, что лишь въ связи съ послѣдовательнымъ и полнымъ признаніемъ предлагаемаго законопроекта во всемъ его объемѣ получатъ практическое значеніе и настоящія статьи. Какъ видно изъ разъясненій составителей Судебныхъ Уставовъ 1864 г., они имѣли въ виду создать при

помощи этихъ статей нѣкоторую замѣну правилъ объ обязательномъ приводѣ задержаннаго къ судьѣ: они ссылались при этомъ на англійскій «Habeas corpus act» и на французскій кодексъ [1]). Совершенно ясно, что предложенныя ими мѣры сами по себѣ были недостаточны, но въ связи съ другими постановленіями, преслѣдующими ту же цѣль, онѣ полезны и необходимы. Предлагаемый законъ исходитъ, однако, изъ той мысли, что обязанность надзора за мѣстами заключенія, наравнѣ со всѣми остальными полномочіями по провѣркѣ дѣйствій полицейской власти и въ отличіе отъ 10 ст. Устава уголовнаго судопроизводства должна быть возложена на судей, а не на прокуроровъ. Особое положеніе, занимаемое прокурорскимъ надзоромъ при судебныхъ мѣстахъ, зависимость прокуроровъ въ порядкѣ подчиненія отъ высшихъ органовъ администраціи, заставляетъ признать, что высокимъ требованіямъ независимости и самостоятельности, которыя безусловно необходимы для осуществленія предначертаній закона о неприкосновенности личности, могутъ соотвѣтствовать лишь представители независимаго суда. Для лучшаго исполненія постановленій 10 ст. предполагается, что между отдѣльными судьями будутъ распредѣлены районы, въ предѣлахъ которыхъ будетъ осуществляться ихъ надзоръ. Согласно нынѣ дѣйствующему уставу уголовнаго судопроизводства, и предлагаемый законъ дѣлаетъ различіе между задержаніемъ неправильнымъ по мѣсту заключенія и задержаніемъ неправильнымъ по своей причинѣ. Тотъ или другой видъ мѣста заключенія долженъ быть указанъ въ судебномъ постановленіи, и въ соотвѣтствіи съ этимъ должна совершаться провѣрка правильности задержанія.

Статья 11 дополняетъ предшествующія постановленія возложеніемъ обязанности наблюдать за правильностью заключенія подъ стражу и на начальниковъ мѣстъ заключенія.

Статья 12 установляетъ порядокъ жалобъ на дѣйствія

---

[1]) См. Судебные Уставы съ изложеніемъ разсужденій, на коихъ они основаны стр. 30—31.

властей, нарушающихъ постановленія закона о неприкосновенности личности, и для лучшаго укрѣпленія твердости этого закона предоставляетъ право жалобъ не только задержанному, но и всякому другому лицу.

Статья 13 имѣетъ въ виду положить конецъ практикѣ незаконныхъ высылокъ и ссылокъ по распоряженію исполнительной власти. Для этого вида ограниченій свободы 13 ст. признаетъ исключительно власть суда. Нельзя ссылаться въ данномъ случаѣ на примѣры нѣкоторыхъ западныхъ государствъ, гдѣ и теперь въ извѣстныхъ предѣлахъ сохраняется административная высылка. Большей частью, это имѣетъ мѣсто въ случаяхъ высылки нуждающихся изъ одной общины въ другую, въ силу особаго порядка распредѣленія общественной помощи. Такой порядокъ существуетъ, напримѣръ, въ Германіи. Примѣры этого рода для насъ нисколько не убѣдительны. Скорѣе слѣдовало бы ссылаться на примѣръ Франціи, которая закономъ 27 мая 1885 г. совершенно отмѣнила административную высылку по отношенію къ собственнымъ подданнымъ, несмотря на долговременную предшествующую практику ея примѣненія. Но еще болѣе того Россія могла бы опереться въ данномъ случаѣ на свой собственный опытъ. Едва ли въ какомъ-либо другомъ государствѣ граждане страдали въ такой мѣрѣ отъ произвольныхъ высылокъ и ссылокъ, и законъ о неприкосновенности личности, издаваемый на порогѣ обновленной Россіи, не можетъ не включить въ число своихъ постановленій требованія отмѣны этой несправедливой системы.

Статья 14 дѣлаетъ первый шагъ къ тому, чтобы распространить въ вопросѣ объ ограниченіи высылокъ начало справедливости и на иностранцевъ. Ни въ одной изъ статей настоящаго законопроекта не говорится, чтобы начало неприкосновенности личности было менѣе священно и менѣе охраняемо въ отношеніи къ иностранцамъ, чѣмъ къ русскимъ подданнымъ. Вопросъ о сравнительной необезпеченности правъ иностранцевъ можетъ возникнуть только по поводу права государства уда-

лять ихъ изъ предѣловъ своей территоріи. Та охрана, которую предлагаемый законъ даетъ иностранцамъ, можетъ показаться недостаточной и неполной, въ виду того, что въ немъ признаются извѣстныя исключенія изъ общаго правила, что высылка допустима только по судебному постановленію. Нельзя однако не признать, что и въ этомъ видѣ ст. 14 представляетъ собою шагъ впередъ. Это будетъ особенно ясно, если вспомнить, въ какихъ широкихъ предѣлахъ проявляется право высылки, напримѣръ, въ Германіи и во Франціи. Во Франціи право высылки принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, который руководствуется при этомъ исключительно соображеніями общественнаго порядка и спокойствія; въ пограничныхъ департаментахъ право высылки иностранцевъ осуществляется даже префектами. Столь же широко понимается право высылки и въ Германіи. Несомнѣнно, что постановленіе 14 ст. можетъ подлежать дальнѣйшему усовершенствованію, въ смыслѣ созданія новыхъ обезпечивающихъ условій для иностранцевъ. Комиссія 15-ти, подвергнувъ этотъ вопросъ всестороннему и продолжительному обсужденію, не признала возможнымъ въ настоящее время идти въ этомъ отношеніи далѣе, въ виду крайней сложности вопроса съ государственной точки зрѣнія, хотя нѣкоторые изъ ея членовъ и высказывались въ пользу сокращенія ограниченій, указываемыхъ въ 14 ст.

Статьи 15, 16, 17 и 18 распространяютъ охрану неприкосновенности личности на жилище и находящіяся въ немъ вещи, на корреспонденцію, на всѣ способы сношеній лицъ между собою. Тѣ случаи, когда допускается входъ въ жилище, согласно 15 ст., соотвѣтствуютъ обычнымъ постановленіямъ по этому предмету западно-европейскихъ законодательствъ. Допущеніе входа въ жилище во исполненіе законныхъ требованій и распоряженій власти включено въ виду того, что возможны случаи, когда и помимо судебнаго постановленія, о которомъ говорится въ 16 ст., окажется въ этомъ необходимость. Такая необходимость представляется при врученіи повѣстокъ, при

дѣйствіяхъ по взысканію, при переписи населенія. Что касается постановленій 16 и 17 статей относительно осмотровъ, обысковъ и выемокъ, то онѣ соотвѣтствуютъ общему соотношенію дѣйствій судебной власти и полицейской, установленному въ предшествующихъ статьяхъ для случаевъ задержанія. Предоставленіе полицейской власти права производить осмотры, обыски и выемки обусловливается естественной необходимостью: при отдаленности мѣста совершенія преступленія отъ мѣста жительства судебнаго слѣдователя или судьи, запрещеніе органамъ полицейской власти производить предварительное дознаніе дѣлало бы весьма часто невозможнымъ раскрытіе виновныхъ въ совершеніи преступныхъ дѣяній. Само собою разумѣется, что всѣ дѣйствія, предпринимаемыя въ данномъ случаѣ полиціей, должны производиться съ соблюденіемъ всѣхъ установленныхъ формъ. Необходимость составить на мѣстѣ точный протоколъ, копія съ котораго непремѣнно должна быть вручена заинтересованнымъ лицамъ, достаточно обезпечиваетъ всякаго, кто захотѣлъ бы привлечь къ отвѣтственности виновныхъ за неправильно произведенный у него обыскъ.

Статья 18 охраняетъ тайну почтовыхъ, телеграфныхъ и телефонныхъ сношеній, съ тѣми исключеніями, которыя вытекаютъ изъ потребности установленія истины на судѣ и изъ особыхъ обстоятельствъ военнаго времени въ силу соображеній государственной необходимости. Независимо отъ провозглашенія въ данной статьѣ общаго начала тайны корреспонденціи,—что само по себѣ возлагаетъ на государство и его органы соотвѣтствующія обязанности,—предполагается, что въ каждомъ случаѣ обнаруженія нарушеній 17 ст. виновные привлекаются къ отвѣтственности на общемъ основаніи, которое устанавливается въ предлагаемомъ законѣ.

Статьи 19 и 20 являются необходимымъ завершеніемъ закона о неприкосновенности личности: онѣ установляютъ отвѣтственность должностныхъ лицъ за нарушеніе постановленій предлагаемаго закона. Для того, чтобы сдѣлать эту отвѣтствен-

ность дѣйствительной и неуклонной, необходимо установить ее на общемъ со всѣми гражданами основаніи. Комиссія 15-ти, разсматривая этотъ вопросъ въ связи съ закономъ о неприкосновенности личности, не имѣла въ виду обсуждать и предрѣшать его въ полномъ объемѣ для всѣхъ случаевъ отвѣтственности должностныхъ лицъ; но она не встрѣтила сомнѣній въ томъ, чтобы по нарушенію закона о личной неприкосновенности установить эту отвѣтственность на общемъ со всѣми гражданами основаніи.

Если вообще слѣдуетъ признать безспорнымъ, что не только для потерпѣвшихъ лицъ, но и для всего общества и государства важно «устраненіе особыхъ судопроизводственныхъ преградъ, затруднявшихъ привлеченіе къ уголовной отвѣтственности должностныхъ лицъ, совершившихъ преступленіе по службѣ» [1]), то тѣмъ болѣе возможно это утверждать въ отношеніи къ данному роду нарушеній. Въ этой области приходится идти противъ вѣками укоренившихся навыковъ и пріемовъ власти, сознававшей свою безотвѣтственность и попиравшей свободу лицъ. Для того, чтобы внести въ эту область новый оздоровляющій духъ, необходимо поставить весь порядокъ привлеченія должностныхъ лицъ къ суду, какъ и самый судъ надъ ними, на совершенно новыя основанія, въ смыслѣ уравненія съ общимъ порядкомъ уголовнаго преслѣдованія. Въ недавно представленной въ Государственную Думу объяснительной запискѣ къ проекту министра юстиціи объ измѣненіи порядка производства дѣлъ о преступныхъ дѣяніяхъ по службѣ, на ряду съ осужденіемъ такъ называемой системы административной гарантіи, дающей всѣ полномочія по привлеченію служащихъ къ уголовной отвѣтственности исключительно ихъ начальству, сохраняется въ видѣ общаго правила начало особой подсудности должностныхъ лицъ, въ зависимости отъ заключеній ихъ на-

---

[1]) См. «Краткая объяснительная записка къ проекту министра юстиціи объ измѣненіи порядка производства дѣлъ о преступныхъ дѣяніяхъ по службѣ».

чальствъ или установленій, къ коимъ они принадлежатъ. Указанная объяснительная записка, опирающаяся на нѣкоторыя юридическія изслѣдованія и научныя данныя, къ сожалѣнію, раздѣляетъ по данному вопросу нѣкоторыя общія соображенія Высочайше учрежденной редакціонной комиссіи для составленія проекта новаго уголовнаго уложенія, несмотря на то, что значеніе этихъ соображеній весьма поколеблено научною критикой. Комиссія 15-ти не могла признать основательными ни ссылку на желаніе оградить должностныхъ лицъ отъ неосновательныхъ преслѣдованій, ни указаніе на то, что «начальство обвиняемаго, какъ близко знакомое съ личностью виновнаго, съ законами о службѣ и съ бытовыми и законными условіями дѣятельности подвѣдомственныхъ ему органовъ власти, можетъ вѣрнѣе и справедливѣе признать вѣроятность или невѣроятность упадающаго на него обвиненія и бо́льшую или меньшую важность вины служащаго». Комиссія полагала, напротивъ, что судъ независимый и вліятельный, единый и равный для всѣхъ, служитъ достаточной оградой и для неправильно потерпѣвшихъ, и для неосновательно преслѣдуемыхъ, и что въ дѣлѣ обезпеченія личной неприкосновенности гражданъ никакіе законы о службѣ и никакія бытовыя и законныя условія дѣятельности органовъ власти не могутъ служить къ оправданію нарушеній, признанныхъ таковыми судомъ.

Ст. 20 устанавливаетъ за нарушеніе постановленій предлагаемаго закона вмѣстѣ съ уголовнымъ преслѣдованіемъ или независимо отъ него и возмѣщеніе убытковъ въ размѣрѣ, опредѣляемомъ по усмотрѣнію суда. Основаніемъ для такой отвѣтственности въ томъ видѣ, какъ она предлагается настоящей статьей, не можетъ быть ни 677 ст. X т., которая обычно служитъ основаніемъ для отвѣтственности должностныхъ лицъ, ни 1316 ст. устава гражданскаго судопроизводства. Въ 677 ст. X т. говорится о «корыстныхъ или иныхъ личныхъ видахъ» должностныхъ лицъ, между тѣмъ какъ произволъ и превышеніе власти можетъ имѣть мѣсто безъ всякихъ корыстныхъ и

личныхъ видовъ. 1316 ст. устава гражданскаго судопроизводства говоритъ о «нерадѣніи, неосмотрительности и медленности должностныхъ лицъ», что въ случаяхъ, предусматриваемыхъ настоящимъ законопроектомъ, можетъ встрѣчаться далеко не всегда и во всякомъ случаѣ не имѣетъ отношенія къ важнѣйшимъ изъ этихъ случаевъ. Гражданская отвѣтственность должностныхъ лицъ, какъ извѣстно, опирается также, въ силу рѣшеній гражданскаго кассаціоннаго департамента Сената, и на ст. 684 X т., которая говоритъ, что всякій обязанъ вознаградить за вредъ и убытки. Но для силы постановленія 20 ст. нѣтъ необходимости ссылаться на какія-либо статьи другихъ законовъ, такъ какъ данный законъ самъ по себѣ устанавливаетъ новое юридическое основаніе для гражданской отвѣтственности должностныхъ лицъ. И если здѣсь надлежало указать на тѣ или другія статьи дѣйствующаго закона, то исключительно для того, чтобы въ недостаточности ихъ содержанія найти лишній поводъ въ пользу новаго постановленія, содержащагося въ 20 ст.

На основаніи изложенныхъ соображеній комиссія 15-ти установила нижеслѣдующее изложеніе законопроекта о неприкосновенности личности, въ исправленіе и дополненіе первоначальныхъ предположеній по этому предмету, содержащихся въ заявленіи 31 члена Государственной Думы.

ЗАКОНЪ

о неприкосновенности личности.

1. Никто не можетъ быть наказанъ безъ суда.

2. Никто не можетъ быть судимъ иначе, какъ въ общемъ порядкѣ, для дѣлъ даннаго рода установленномъ. Изъ сего изъемлются предусмотрѣнные закономъ случаи суда и наказанія по мѣстнымъ племеннымъ обычаямъ. Преданіе военному суду лицъ, не состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ,

можетъ быть допускаемо исключительно во время войны съ иностраннымъ государствомъ и только въ мѣстности, занятой дѣйствующей арміею.

3. Никто не можетъ быть задержанъ, заключенъ подъ стражу, подвергнутъ личному обыску, освидѣтельствованію, полицейскому надзору или иному ограниченію свободы иначе, какъ въ случаяхъ, закономъ предусмотрѣнныхъ, и по предъявленіи приказа надлежащей судебной власти, отданнаго въ порядкѣ судебнаго преслѣдованія. Этотъ приказъ долженъ содержать въ себѣ точное обозначеніе лица, которому онъ предъявляется, изложеніе обстоятельствъ дѣла и ссылку на соотвѣтственныя статьи закона.

4. Безъ судебнаго приказа органами полицейской власти могутъ быть задерживаемы лица, подозрѣваемыя въ совершеніи преступнаго дѣянія, лишь въ слѣдующихъ случаяхъ:

1) когда они застигнуты при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ его совершенія;

2) когда потерпѣвшіе отъ преступнаго дѣянія или очевидцы укажутъ прямо на подозрѣваемое лицо;

3) когда подозрѣваемый взятъ съ поличнымъ или когда на немъ или въ его жилищѣ найдены явные слѣды преступленія.

Во всѣхъ указанныхъ случаяхъ задержаніе примѣняется полиціею лишь тогда, когда до прибытія представителя судебной власти заподозрѣнный можетъ скрыться.

5. Органы полицейской власти имѣютъ также право задерживать лицъ, пребываніе которыхъ на свободѣ грозитъ непосредственною опасностью самимъ этимъ лицамъ или окружающимъ, либо сопряжено съ незаконнымъ нарушеніемъ свободы другихъ лицъ или общественной благопристойности.

6. При отсутствіи органовъ полицейской власти, лица, застигнутыя при самомъ совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ его совершенія, могутъ быть задержаны и частными лицами, если до прибытія полиціи они могутъ скрыться.

7. Лица, задержанныя безъ судебнаго приказа, по выясненіи поводовъ къ задержанію ихъ, должны быть или немедленно освобождены, или же препровождены, въ теченіе 24 часовъ, къ ближайшему судебному слѣдователю, участковому мировому судьѣ, либо уѣздному члену окружнаго суда, независимо отъ подсудности преступнаго дѣянія, въ коемъ задержанный обвиняется. Если задержаніе состоялось въ мѣстѣ, отдаленномъ отъ жительства означенныхъ представителей судебной власти, 24-хъ-часовой срокъ увеличивается, насколько это безусловно необходимо по мѣстнымъ условіямъ сообщенія для немедленнаго привода задержанныхъ къ ближайшему изъ упомянутыхъ представителей судебной власти. О каждомъ случаѣ личнаго задержанія полиція составляетъ протоколъ съ точнымъ указаніемъ дня и часа задержанія, а равно основаній примѣненія этой мѣры. По требованію задержаннаго, ему немедленно выдается копія протокола.

8. По доставленіи задержаннаго лица къ одному изъ указанныхъ въ ст. 7 представителей судебной власти, послѣдній немедленно и, во всякомъ случаѣ, не позднѣе 24 часовъ, допрашиваетъ его и отдаетъ письменный приказъ или о дальнѣйшемъ содержаніи подъ стражею, или о немедленномъ освобожденіи.

9. Каждый изъ указанныхъ въ ст. 7 представителей судебной власти, до свѣдѣнія коего дошло о задержаніи какого либо лица безъ соблюденія установленныхъ настоящимъ закономъ условій, обязанъ немедленно произвести о семъ разслѣдованіе, освободить незаконно задержаннаго и возбудить судебное преслѣдованіе противъ виновныхъ. Означенное разслѣдованіе производится какъ по заявленіямъ или жалобамъ частныхъ лицъ, или по сообщеніямъ правительственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, такъ равно и по непосредственному усмотрѣнію представителя судебной власти.

10. Каждый судья обязанъ въ опредѣленномъ ему районѣ наблюдать за тѣмъ, чтобы никто не содержался въ заключеніи

безъ надлежащаго судебнаго приказа или въ мѣстѣ заключенія, не соотвѣтствующемъ постановленію судебной власти. По письменному приказу судьи, лица, неправильно лишенныя свободы, должны быть немедленно освобождены, по отношенію же къ лицамъ, содержащимся не въ надлежащемъ мѣстѣ заключенія, должны быть приняты мѣры къ содержанію ихъ въ установленномъ порядкѣ.

11. Начальникъ мѣста заключенія, принявшій по протоколу полиціи лицо, задержанное безъ судебнаго приказа, обязанъ его освободить, если въ теченіе 24 часовъ не послѣдуетъ приказа о дальнѣйшемъ содержаніи подъ стражею.

12. Право принесенія жалобъ на дѣйствія должностныхъ лицъ, нарушающія изложенныя въ ст. 3—11 постановленія, принадлежитъ какъ самому задержанному, такъ и всякому другому лицу.

13. Никто не можетъ быть принуждаемъ къ пребыванію въ какой либо мѣстности и никому не можетъ быть воспрещаемо пребываніе въ какой либо мѣстности иначе, какъ по постановленію судебной власти, или по вошедшему въ законную силу судебному приговору.

14. Иностранцы не могутъ быть высылаемы изъ предѣловъ Россійской имперіи иначе, какъ по вошедшему въ законную силу судебному приговору. Это правило не распространяется:

1) на иностранцевъ, основательно заподозрѣнныхъ въ шпіонствѣ;

2) въ военное время—на иностранцевъ, высылка которыхъ оправдывается военными обстоятельствами;

3) въ случаяхъ произвольной высылки русскихъ подданныхъ со стороны иностраннаго государства—на подданныхъ того же государства.

15. Жилище каждаго неприкосновенно. Безъ согласія хозяина, входъ въ жилище допускается лишь по призыву о помощи извнутри квартиры, или для оказанія помощи при не-

счастныхъ случаяхъ, или во исполненіе законныхъ требованій и распоряженій власти.

16. Осмотры, обыски и выемки въ частныхъ помѣщеніяхъ допускаются не иначе, какъ въ случаяхъ, законами предусмотрѣнныхъ, и въ силу постановленія надлежащей судебной власти, состоявшагося въ порядкѣ уставовъ уголовнаго и гражданскаго судопроизводства и предъявленнаго хозяину помѣщенія или вещей. Это постановленіе должно содержать въ себѣ какъ точное обозначеніе дѣла, мѣста и лицъ, къ которымъ оно относится, такъ и ссылку на соотвѣтственныя статьи закона. Осмотры, обыски и выемки производятся только представителями судебной власти и съ точнымъ соблюденіемъ порядка и условій, изложенныхъ въ уставахъ судопроизводства; о результатѣ ихъ составляется на мѣстѣ протоколъ, копія съ котораго вручается хозяину помѣщенія и лицу, у котораго взяты подвергшіяся выемкѣ вещи.

17. Органы полицейской власти могутъ производить осмотры, обыски и выемки лишь въ случаяхъ, когда застигнуто совершающееся или только что совершившееся преступное дѣяніе, если при томъ слѣды преступнаго дѣянія могли бы изгладиться до прибытія представителя судебной власти. Въ этихъ случаяхъ судебное постановленіе о производствѣ осмотра, обыска или выемки замѣняется такимъ же постановленіемъ полицейской власти, и полиція точно соблюдаетъ всѣ условія и порядокъ означенныхъ дѣйствій, установленные въ настоящемъ законѣ и въ уставѣ уголовнаго судопроизводства.

18. Почтовая, телеграфная и телефонная корреспонденція неприкосновенна и составляетъ тайну для всѣхъ, кромѣ лицъ въ ней участвующихъ. Отступленія отъ этого правила допускаются въ цѣляхъ раскрытія преступныхъ дѣяній—въ порядкѣ устава уголовнаго судопроизводства, а также во время войны съ иностраннымъ государствомъ, по распоряженію командующаго арміею, для корреспонденціи, поступающей въ районъ театра военныхъ дѣйствій, или отправляемой изъ этого района.

19. Виновные въ нарушеніи постановленій настоящаго закона подлежатъ отвѣтственности, въ законахъ уголовныхъ опредѣленной. Должностныя лица за таковыя нарушенія предаются суду и судятся на общемъ со всѣми гражданами основаніи.

20. Потерпѣвшіе отъ нарушенія постановленій настоящаго закона должностными или частными лицами имѣютъ право вмѣстѣ съ уголовнымъ преслѣдованіемъ, или независимо отъ него, на возмѣщеніе убытковъ въ размѣрѣ, опредѣляемомъ по усмотрѣнію суда.

ЗАКОНОПРОЕКТЪ

о неприкосновенности личности, жилища и тайны корреспонденціи,

представленный Коммиссіей Государственной Думы второго созыва 2 іюня 1907 года.

1. Личность каждаго неприкосновенна.

2. Никто не можетъ быть наказанъ безъ суда. Изъ сего изъемлются опредѣленныя закономъ:

1) взысканія, налагаемыя въ дисциплинарномъ порядкѣ, и

2) денежныя взысканія по дѣламъ, предоставленнымъ непосредственному вѣдѣнію казеннаго управленія.

3. Никто не можетъ быть судимъ иначе, какъ тѣмъ судомъ, которому по закону подвѣдомственно вмѣняемое ему дѣяніе, и на точномъ основаніи установленныхъ для сего правилъ судопроизводства.

4. Никто не можетъ быть задержанъ, заключенъ подъ стражу, подвергнутъ личному обыску, полицейскому надзору или иному ограниченію свободы иначе, какъ въ случаяхъ, закономъ опредѣленныхъ, и притомъ по предъявленіи и врученіи копіи постановленія, отъ подлежащей судебной власти исходящаго.

Это постановленіе должно содержать въ себѣ точное обозначеніе лица, которому оно предъявляется, изложеніе обстоятельствъ дѣла и ссылку на соотвѣтственныя статьи закона.

5. Безъ постановленія судебной власти лица, подозрѣваемыя въ совершеніи преступнаго дѣянія, могутъ быть задерживаемы полиціею лишь:

1) когда они застигнуты при совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ его совершенія;

2) когда потерпѣвшее отъ преступнаго дѣянія или очевидцы укажутъ прямо на подозрѣваемое лицо;

3) когда на подозрѣваемомъ или въ его жилищѣ найдены будутъ явные слѣды преступнаго дѣянія;

4) когда вещи, служащія доказательствомъ преступнаго дѣянія, принадлежатъ подозрѣваемому или оказались при немъ.

Во всѣхъ указанныхъ случаяхъ задержаніе примѣняется полиціею лишь тогда, когда до надлежащаго распоряженія судебной власти подозрѣваемый можетъ скрыться.

6. Кромѣ случаевъ, въ предшедшей статьѣ указанныхъ, полиція можетъ задерживать лицъ, пребываніе которыхъ на свободѣ угрожаетъ непосредственною опасностью самимъ этимъ лицамъ, либо окружающимъ, или сопряжено съ незаконнымъ нарушеніемъ свободы другихъ лицъ, либо общественной благопристойности.

7. О каждомъ случаѣ задержанія полиція составляетъ протоколъ, съ точнымъ обозначеніемъ мѣста, дня и часа задержанія, а равно основаній примѣненія этой мѣры. По требованію задержаннаго, ему немедленно выдается копія означеннаго протокола.

8. Лицо, застигнутое при совершеніи преступнаго дѣянія, или тотчасъ послѣ его совершенія, можетъ быть задерживаемо и частными лицами, которыя обязаны немедленно передать задержаннаго въ распоряженіе полиціи.

9. Лицо, задержанное безъ письменнаго постановленія о томъ судебной власти, должно быть или немедленно освобождено, или же въ теченіе 24 часовъ доставлено: къ судьѣ или

судебному слѣдователю, коимъ дѣло подвѣдомственно, если задержаніе состоялось въ мѣстѣ ихъ пребыванія; въ остальныхъ же случаяхъ—къ ближайшему судьѣ или судебному слѣдователю.

10. Если задержаніе состоялось въ мѣстѣ, отдаленномъ отъ мѣста постояннаго пребыванія представителей судебной власти (ст. 9), то 24-хъ-часовой срокъ, опредѣленный для доставленія къ нимъ задержаннаго, увеличивается, насколько это по мѣстнымъ условіямъ сообщенія необходимо.

11. Судья или судебный слѣдователь, по доставленіи къ нему задержаннаго лица, немедленно и во всякомъ случаѣ не позднѣе 24 часовъ, опрашиваетъ задержаннаго и дѣлаетъ письменное распоряженіе: объ освобожденіи его или о дальнѣйшемъ содержаніи подъ стражею, а въ случаяхъ, указанныхъ въ ст. 6,—о принятіи и другихъ установленныхъ закономъ мѣръ.

Одновременно съ симъ судья либо судебный слѣдователь приступаетъ къ производству дѣла или передаетъ его по подсудности, причемъ распоряженіе о задержаніи сохраняетъ силу впредь до принятія подлежащею судебною властью мѣры пресѣченія задержанному способовъ уклоняться отъ слѣдствія и суда, но во всякомъ случаѣ не долѣе двухъ недѣль.

12. Судья и прокуроръ обязаны въ предѣлахъ своего участка или округа наблюдать за тѣмъ, чтобы никто не содержался подъ стражею безъ соблюденія установленныхъ настоящимъ закономъ правилъ или въ ненадлежащемъ мѣстѣ заключенія.

13. Судья или прокуроръ, до свѣдѣнія коего дошло о задержаніи въ предѣлахъ его участка или округа какого либо лица безъ соблюденія установленныхъ настоящимъ закономъ правилъ, обязанъ немедленно, удостовѣрившись въ томъ, освободить незаконно задержаннаго и направить дѣло по принадлежности для возбужденія судебнаго преслѣдованія противъ виновныхъ въ незаконномъ задержаніи.

14. Судья или прокуроръ, который удостовѣрится, что въ

предѣлахъ его участка или округа кто либо содержится не въ надлежащемъ мѣстѣ заключенія, обязанъ принять мѣры къ содержанію его въ установленномъ порядкѣ.

15. Никто не можетъ быть ограничиваемъ въ избраніи мѣста пребыванія или въ передвиженіи съ одного мѣста на другое иначе, какъ по постановленію судебной власти.

16. Иностранцы не могутъ быть высылаемы изъ предѣловъ Россійской имперіи иначе, какъ по вошедшему въ законную силу судебному приговору. Это правило не распространяется въ военное время на иностранцевъ, высылка которыхъ оправдывается военными обстоятельствами.

17. Жилище каждаго неприкосновенно. Входъ въ жилище безъ согласія его хозяина допускается не иначе, какъ по призыву изъ сего жилища или для оказанія помощи при несчастныхъ случаяхъ.

18. Осмотры, обыски и выемки допускаются не иначе, какъ въ случаяхъ, закономъ предусмотрѣнныхъ, и въ силу постановленія надлежащей судебной власти. Это постановленіе должно содержать въ себѣ точное указаніе дѣла, мѣста и лицъ, къ которымъ оно относится, а равно и ссылку на подлежащія статьи закона. Осмотры, обыски и выемки производятся на точномъ основаніи установленныхъ для сего правилъ судопроизводства.

19. Полиція можетъ производить осмотры, обыски, кромѣ обыска въ бумагахъ, и выемки въ тѣхъ случаяхъ, когда ею застигнуто совершающееся или только что совершившееся преступное дѣяніе, а также когда до прибытія на мѣсто происшествія представителя судебной власти слѣды преступленія могли бы изгладиться. Въ этихъ случаяхъ судебное постановленіе о производствѣ осмотра, обыска или выемки замѣняется соотвѣтственнымъ постановленіемъ полиціи, которая соблюдаетъ при этомъ во всей точности установленныя для сего правила судопроизводства.

20. Кромѣ случаевъ, въ статьяхъ 17 и 19 указанныхъ,

входъ въ помѣщенія, а также производство въ нихъ осмотра допускаются во исполненіе должностными лицами обязанностей, возложенныхъ на нихъ закономъ. При этомъ по требованію хозяина помѣщенія или лицъ, его замѣняющихъ, должностное лицо обязано предъявить доказательства своей должности и указать основаніе своего прибытія. Въ случаѣ производства осмотра, составляется протоколъ съ обозначеніемъ цѣли и результатовъ осмотра и съ точной ссылкой на соотвѣтственныя статьи закона. Копія протокола, по требованію хозяина помѣщенія, выдается ему не позднѣе 24-хъ часовъ.

21. Тайна почтовыхъ, телеграфныхъ и телефонныхъ сношеній неприкосновенна и не можетъ быть нарушаема. Отступленія отъ этого правила допускаются не иначе, какъ по постановленію суда, на точномъ основаніи установленныхъ для сего судопроизводственныхъ правилъ.

22. Дѣла о нарушеніяхъ должностными лицами изложенныхъ въ семъ законѣ постановленій возбуждаются, какъ по жалобамъ потерпѣвшихъ или ихъ законныхъ представителей, такъ и по заявленіямъ другихъ лицъ.

23. Виновные въ нарушеніи постановленій настоящаго закона подлежатъ отвѣтственности, въ законахъ уголовныхъ опредѣленной. Должностныя лица за таковыя нарушенія предаются суду безъ участія ихъ начальства.

24. Потерпѣвшіе отъ нарушенія постановленій настоящаго закона должностными или частными лицами имѣютъ право вмѣстѣ съ уголовнымъ преслѣдованіемъ, или независимо отъ него, на возмѣщеніе вреда и убытковъ въ размѣрѣ, опредѣляемомъ по усмотрѣнію суда, сообразно съ обстоятельствами дѣла.

Законодательное предположеніе объ отмѣнѣ установленныхъ въ законѣ послѣдствій исключенія изъ духовнаго вѣдомства, дворянскихъ собраній, сельскихъ и мѣщанскихъ обществъ членовъ этихъ обществъ.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 2 іюня 1907 г.

Заявленіе подписали: кн. П. Долгоруковъ, Н. Розинъ, Д. Кушниковъ, В. Гессенъ, І. Атабековъ, А. Салазкинъ, Тахтамировъ, Е. Герасимовъ, Горевъ, В. Богословскій, М. Бобинъ, К. Каклюгинъ, А. Перелешинъ, Ф. Татариновъ, Богуславскій, Клингъ, Осиповъ, Н. Поташевъ, М. Кирьяновъ, Лаптевъ, Б. Очировъ, Ф. Ланевъ, Н. Богдановъ, С. Булгаковъ, Е. Лепешко, А. Бакунинъ, А. З. Смагинъ, Н. Рокотовъ, Р. Смирновъ, В. Корде, Ш. Абрамсонъ, В. Долженковъ, М. Аджемовъ, Н. Рубисовъ.

Статья 165 тома IX Свода Законовъ (о правахъ дворянскаго состоянія) п. 3 ст. 62, п. 2 ст. 401 т. IX. (положеніе о сельск. сост.), п. 15 ст. 11 и п. 7 ст. 63 прилож. къ ст. 542 учрежд. гражд. управл. казаковъ (т. II Св. Зак. по изд. 1903 г.), ст. 176, 205 и прил. къ ней тома XIV св. зак. (Уставъ о Предупрежденіи и Пресѣченіи Преступленій, по прод. 1906 г.) предоставляютъ духовному вѣдомству (въ лицѣ органовъ его консисторіи и Синода), дворянскимъ собраніямъ, казачьимъ и сельскимъ обществамъ исключать изъ своей среды порочныхъ членовъ временно (для дворянскихъ собраній) и навсегда.

Приведенныя законоположенія представляются въ настоящее время несоотвѣтствующими господствующимъ правовоззрѣніямъ и противорѣчащими признанной нашимъ основнымъ закономъ идеѣ равноправности и свободѣ личности: они могутъ быть терпимы лишь при государственномъ устройствѣ, основанномъ на принципѣ сословности.

Для полнаго развитія принципа равноправія и свободы личности въ государствѣ необходимо упраздненіе сословнаго строя, т. е. группировки населенія лишь по началу единообразія происхожденія, въ силу чего члены сословныхъ корпорацій обладаютъ установленными въ законѣ и получаемыми наслѣдственно политическими а иными правами, не равными для отдѣльныхъ группъ.

Законопроектъ, имѣющій задачей кореннымъ образомъ рефор-

мировать сословное устройство русскаго общества, долженъ быть, внѣ сомнѣнія, выработанъ и внесенъ въ ближайшемъ будущемъ на разсмотрѣніе Государственной Думы, но такой проектъ по важности, разнообразію и многочисленности затрагиваемыхъ имъ интересовъ и обширности подлежащихъ пересмотру матеріаловъ не можетъ быть составленъ въ короткій срокъ, а между тѣмъ одинъ изъ отдѣловъ нашего законодательства, касающійся правъ сословныхъ обществъ, настоятельно требуетъ немедленнаго измѣненія, ибо установленныя имъ нормы представляются послѣ изданія манифеста 17 октября 1905 г. несовмѣстимыми съ правовыми положеніями, провозглашенными этимъ государственнымъ актомъ.

Подлежащими, по нашему мнѣнію, немедленной отмѣнѣ законоположеніями являются законоположенія объ обязательныхъ послѣдствіяхъ удаленія дворянскими собраніями и сельскими обществами, а также духовнымъ вѣдомствомъ, изъ своей среды членовъ, признанныхъ обществомъ порочными. Послѣдствія эти выражаются не только въ простомъ исключеніи членовъ даннаго общества изъ его среды, но въ крупныхъ правопораженіяхъ исключенныхъ. Такое лицо теряетъ всѣ присущія гражданину политическія права, а именно: оно не можетъ принимать участія въ мѣстномъ самоуправленіи въ качествѣ гласнаго земскаго собранія или городской думы, не можетъ быть присяжнымъ засѣдателемъ на судѣ, избирателемъ въ выборщики въ Государственную Думу и состоять членомъ Государственной Думы. Кромѣ того, такое лицо не можетъ быть присяжнымъ повѣреннымъ, нотаріусомъ, мировымъ судьей и занимать вообще какую либо должность по судебному вѣдомству. И, наконецъ лица сельскаго состоянія, исключенныя изъ своихъ обществъ, подлежатъ даже ссылкѣ въ особыя мѣстности (ст. 21 прил. къ ст. 205 Уст. о Пред. и Прес. и Прест. по прод. 1906 г.), по правиламъ Уст. о Ссыльныхъ со всѣми юридическими послѣдствіями таковой ссылки.

Такимъ образомъ, допустимое при извѣстныхъ условіяхъ въ свободно образовавшемся союзѣ лицъ право исключенія изъ него члена союза получило, благодаря приведеннымъ постановленіямъ закона, характеръ общегосударственнаго уголовнаго наказанія, заключающагося въ полномъ пораженіи политическихъ правъ исключеннаго, тѣмъ болѣе тяжеломъ и несправедливомъ, что вступленіе въ союзъ, о которомъ идетъ рѣчь (сословіе), послѣдовало не по свободному, произволенію исключеннаго лица, а въ силу рожденія. Небольшая группа дворянскаго или крестьянскаго сословія имѣетъ право суда и обложенія тяжелымъ уголовнымъ наказаніемъ каждаго изъ своихъ

членовъ. Этимъ небольшимъ сословнымъ группамъ законодателемъ передается такимъ образомъ въ извѣстной мѣрѣ исключительно государственная функція—судъ, каковой, однако, не можетъ быть ни въ какомъ случаѣ довѣренъ государственной властью, въ видахъ охраны политическихъ и иныхъ правъ гражданъ, какимъ бы то ни было сословнымъ, общественнымъ или частнымъ учрежденіямъ. Судъ—есть функція исключительно государственная, что, въ общемъ, признано и нашимъ основнымъ законодательствомъ, учредившимъ отправленіе правосудія отъ имени Его Величества и въ ст. 1 Уст. Угол. Суд., провозгласившимъ, что «никто не можетъ подлежать судебному преслѣдованію за преступленіе или проступокъ, не бывъ привлеченъ къ отвѣтственности въ порядкѣ, опредѣленномъ правилами сего устава».

Кромѣ суда общегосударственнаго, наука права, а также наше и другія положительныя законодательства знаютъ особый видъ суда—дисциплинарный, отличающійся отъ общаго тѣмъ, что ему подлежатъ только члены извѣстныхъ корпорацій за поведеніе, признаваемое этими корпораціями несоотвѣтствующимъ достоинству или пользѣ корпораціи. Репрессивныя мѣры или наказанія, которыми располагаетъ такой судъ, не поражаютъ однако политическихъ и другихъ правъ гражданина, гарантируемыхъ государствомъ, а заключаются или въ предостереженіи, или въ выраженіи корпораціей неодобренія поступкамъ того или другого члена ея, или въ лишеніи его благъ, даваемыхъ корпораціей и исключительно отъ нея зависящихъ (матеріальныхъ или духовныхъ), или же наконецъ въ исключеніи изъ своей среды, не влекущемъ другихъ послѣдствій для осужденнаго. Право дисциплинарнаго суда принадлежитъ, напримѣръ, совѣту присяжныхъ повѣренныхъ по отношенію къ лицамъ, входящимъ въ составъ этой корпораціи, въ университетѣ—профессорскому суду надъ студентами. Постановленія такого суда объ исключеніи присяжнаго повѣреннаго изъ сословія, или студента изъ университета, не лишаетъ исключеннаго ни въ настоящемъ ни въ будущемъ никакихъ правъ.

До выработки закона о полномъ равноправіи, имѣющемъ повлечь за собою неминуемо упраздненіе всѣхъ сословныхъ ограниченій и привиллегій, а, слѣдовательно, и самыхъ сословныхъ организацій въ томъ видѣ, какъ онѣ существуютъ въ настоящее время, вышеприведенное право дворянскихъ собраній, сельскихъ и мѣщанскихъ обществъ, а также духовенства, исключать изъ своей среды признаваемыхъ ими порочными членовъ обществъ можетъ быть оставлено

въ силѣ, какъ право, присущее всякой корпораціи, но значащіяся нынѣ въ законѣ послѣдствія такой мѣры, затрагивающей интересы не только частныхъ лицъ, но всего общества и государства, подлежатъ безусловно немедленной отмѣнѣ.

Можно допустить, что лицо, признаваемое въ данный моментъ тѣмъ или другимъ дворянскимъ собраніемъ или сельскимъ обществомъ порочнымъ и вреднымъ съ точки зрѣнія большинства собранія или схода (двухъ его третей), будетъ поэтому исключено изъ среды данной сословной группы и потеряетъ, благодаря этому, право на участіе въ земскомъ собраніи, городской и даже Государственной Думѣ, между тѣмъ, какъ то же лицо можетъ признаваться представителями всѣхъ другихъ сословій и даже группами своего сословія, а также правительствомъ—особенно полезнымъ для государства и общества дѣятелемъ, лицомъ, съ точки зрѣнія безсословной, ничѣмъ не опороченнымъ. Такое лицо можетъ занимать важный постъ, присутствіе его въ законодательномъ собраніи можетъ быть особенно желательнымъ, а между тѣмъ, по волѣ, напримѣръ, дворянскаго собранія одной губерніи, выразившейся въ немотивированномъ, но безапелляціонномъ рѣшеніи (голосованіемъ), лицо это устраняется отъ всякой общественной дѣятельности и обязано покинуть занимаемый имъ съ пользой для государства постъ.

Положеніе, при которомъ государственные и общественные интересы подчиняются и становятся въ зависимость отъ преходящихъ взглядовъ небольшой сословной группы, нетерпимо, такъ какъ противорѣчитъ самой идеѣ государства, опирающейся на принципъ подчиненія частныхъ интересовъ —общимъ.

По изложеннымъ основаніямъ, предполагается: 1) отмѣнить дѣйствіе 5 п. 27 ст. Полож. о Губ. и Уѣздн. Земскихъ Учрежденіяхъ (Св. Зак. т. II ч. I), исключивъ 5 п. изъ текста названной статьи 2) отмѣнить дѣйствіе 5 п. 33 ст. Городового Положенія (т. II ч. I), 3) исключить изъ текста 2 п. 256 ст. X т. ч. I слова: «Имѣющіе явные и гласные пороки»; 4) исключить изъ текста 2 п. 21 ст. Учр. Суд. Уст. (т. XVI, ч. I) слова: «или изъ духовнаго вѣдомства за пороки, или же изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ»: 5) исключить изъ текста 2 п. 82 ст. Учр. Суд. Уст. тѣ же слова; 6) исключить изъ текста 2 п. 201 ст. Учр. Суд. Уст. тѣ же слова; 7) исключить изъ текста 7 п. 355 ст. Учр. Суд. Уст. тѣ же слова; 8) исключить изъ текста 7 п. 299 ст. Учр. Суд. Уст. тѣ же слова; 9) исключить изъ текста 11 п. 45 ст. Уст. Гражд. Судопр. (т. XVI,

ч. I) тѣ же слова; 10) исключить изъ текста 12 п. 247 ст. Уст. Гражд. Судопр. тѣ же слова; 11) исключить изъ текста 11 п. 8 ст. разд. II правилъ объ устройствѣ судебной части въ мѣстахъ гдѣ введено положеніе о земскихъ начальникахъ (т. XVI ч. I) тѣ же слова; 12) исключить изъ текста 5 ст. Полож. о нотар. части (т. XVI ч. I) слова: «или общественнымъ приговоромъ»; 13) исключить изъ 7 ст. Полож. о выборахъ въ Государственную Думу полностью текстъ п. 6 названной статьи; 14) исключить изъ текста 19 ст. Учр. Гос. Думы ссылку на п. 6 ст. 7 Полож. о выборахъ въ Государственную Думу; 15) внести соотвѣтствующее редакціонное измѣненіе въ текстъ ст. 555 п. 20 Учр. Гражд. Управл. Казаковъ (т. II Св. Зак., по изд. 1903 г.), а также частью исключить, частью измѣнить нѣкоторыя статьи приложенія къ ст. 205 Устава о Пред. и Прес. Прест. (т. XIV Св. Зак., по прод. 1906 г.), поскольку онѣ касаются ссылки лицъ, удаляемыхъ изъ сельскихъ и казачьихъ обществъ, въ особо указываемыя мѣстности.

Государственный строй.

Проектъ положенія о выборахъ въ Государственную Думу.

Требованіе всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія при избраніи народныхъ представителей принадлежитъ къ числу тѣхъ основныхъ устоевъ программы конституціонно-демократической партіи, которые старше самой партіи, какъ организованнаго союза, старше въ томъ смыслѣ, что еще до формальнаго учрежденія партіи они были точно установлены, какъ непосредственныя практическія требованія, а отчасти и разработаны въ деталяхъ тѣми политическими группами, изъ которыхъ первоначально сложилась партія народной свободы. Какъ извѣстно, такими группами были съ одной стороны такъ называемый «союзъ освобожденія», съ другой стороны земскіе и земско-городскіе съѣзды, собиравшіеся отъ ноября 1904 до ноября 1905 года. Численное большинство и руководящее положеніе принадлежало на этихъ съѣздахъ такъ называемой «земской конституціонной партіи», которая впослѣдствіи, за немногими исключеніями, слилась съ главной массой «освобожденцевъ», составивъ вмѣстѣ съ ними конституціонно-демократическую партію.

Что касается «союза освобожденія», то вопросъ о политическомъ избирательномъ правѣ былъ поставленъ и рѣшенъ его членами въ смыслѣ необходимости всеобщаго избирательнаго права. Позднѣе, когда близость коренныхъ перемѣнъ въ государственномъ строѣ Россіи стала ясной, въ средѣ нѣкоторыхъ членовъ союза освобожденія возникла мысль облечь основныя политическія требованія союза въ конкретную форму законопроектовъ,—другими словами, составить проекты конституціи и избирательнаго закона. Работа въ

этомъ направленіи была начата весною 1904 года, и результатомъ ея явились законченные 20 октября того же года въ Москвѣ проекты «основного государственнаго закона Россійской Имперіи» и «избирательнаго закона». Эти проекты, не подвергавшіеся обсужденію всего «союза» и не являвшіеся поэтому его оффиціальными документами, однако, въ качествѣ подготовительныхъ матеріаловъ для законодательнаго осуществленія политическихъ стремленій «союза», еще осенью 1904 года были распространены въ спискахъ, а весною слѣдующаго года изданы въ Парижѣ редакціей «Освобожденія» съ объяснительной запиской и постатейными разъясненіями авторовъ и съ предисловіемъ редактора «Освобожденія». Позднѣе тѣже проекты были напечатаны въ приложеніи къ сборнику статей «Конституціонное государство», изданному подъ редакціей І. В. Гессена и А. И. Каминки. При окончательной выработкѣ политической программы союза освобожденія, состоявшейся на съѣздѣ «освобожденцевъ» въ мартѣ 1905 года, въ эту программу было включено требованіе всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія.

Нѣсколько позднѣе, чѣмъ въ союзѣ освобожденія, на тѣхъ же основаніяхъ былъ разрѣшенъ и разработанъ вопросъ объ избирательномъ правѣ въ средѣ участниковъ земскихъ и земско-городскихъ съѣздовъ. Первый земскій съѣздъ политическаго характера, засѣдавшій 6—8 ноября 1904 г. въ С.-Петербургѣ, выставивъ впервые открыто конституціонныя требованія, не входилъ въ особое обсужденіе основъ избирательнаго права, но принципъ всеобщаго и равнаго голосованія вытекалъ самъ собою изъ формулированнаго съѣздомъ начала полнаго равенства гражданскихъ и политическихъ правъ гражданъ Россіи. На второмъ земскомъ съѣздѣ, собравшемся въ Москвѣ въ апрѣлѣ 1905 года, основы желательной организаціи народнаго представительства подверглись детальному и всестороннему обсужденію.

Противниковъ всеобщаго и равнаго избирательнаго права при этомъ оказалось лишь нѣсколько человѣкъ. Болѣе значительная группа высказывалась за двухстепенное голосованіе, по крайней мѣрѣ, въ примѣненіи къ первымъ выборамъ. Но послѣ исчерпывающихъ преній по этому предмету подавляющимъ большинствомъ былъ принятъ принципъ прямыхъ выборовъ. Требованіе всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія было еще разъ подтверждено въ сентябрѣ того же года на земско-городскомъ съѣздѣ, въ кото-

ромъ кромѣ представителей земствъ и городовъ принимали участіе также представители неземскихъ губерній и областей Россіи.

Объединившіеся на съѣздахъ земскіе и городскіе дѣятели, не ограничиваясь установленіемъ основъ избирательнаго права, предприняли выработку соотвѣтствующаго избирательнаго закона. Для этой цѣли бюро земскихъ и городскихъ съѣздовъ организовало комиссію, въ составъ которой кромѣ членовъ бюро и съѣздовъ вошли особо приглашенныя лица, свѣдущія въ вопросахъ избирательнаго права. Результатомъ работъ комиссіи явился проектъ «положенія о выборахъ», въ основныхъ чертахъ сходный съ проектомъ членовъ союза освобожденія, но разработанный болѣе детально. Будучи предназначенъ, главнымъ образомъ, для выборовъ въ первое представительное собраніе, проектъ этотъ въ техническихъ подробностяхъ, какъ, напр., въ отношеніи организаціи завѣдующихъ выборами учрежденій, былъ приспособленъ къ своеобразнымъ условіямъ переходнаго времени, переживаемаго Россіей. Кромѣ того, однимъ изъ приглашенныхъ въ комиссію свѣдущихъ лицъ былъ выработанъ проектъ раздѣленія Россіи на избирательные округа и общія основанія для раздѣленія округовъ на избирательные участки. Послѣдній проектъ не былъ предназначенъ для проведенія въ качествѣ закона, но по мысли комиссій долженъ былъ лечь въ основу инструкціи для учрежденій, завѣдующихъ выборами при первомъ образованіи избирательныхъ участковъ. Всѣ три указанныя работы были представлены земско-городскому съѣзду, собравшемуся въ ноябрѣ 1905 года, но не могли быть имъ разсмотрѣны за недостаткомъ времени, которое, при тогдашнихъ обстоятельствахъ, съѣздъ вынужденъ былъ всецѣло употребить на обсужденіе создавшагося политическаго положенія.

Какъ видно изъ предшествующаго, въ моментъ формальнаго учрежденія конституціонно-демократической партіи, явившейся преемницей союза освобожденія и земско-городскихъ съѣздовъ, въ средѣ ея будущихъ членовъ не только были окончательно установлены основныя начала избирательной системы, но имѣлись уже подробные проекты проведенія этихъ началъ въ жизнь. Понятно поэтому, что на первомъ, учредительномъ съѣздѣ партіи, состоявшемся въ октябрѣ 1905 года, въ тревожные дни, предшествовавшіе обнародованію манифеста 17 октября, четырехчленная формула избирательнаго права была принята и включена въ программу безъ всякихъ преній по существу, какъ давно обсужденное и безспорное положеніе. Равнымъ образомъ не могло возбудить преній

и пояснительное добавленіе «безъ различія вѣроисповѣданія и національности», логически содержащееся уже въ общепринятомъ пониманіи термина «всеобщее избирательное право».

Обсужденію подвергался лишь вопросъ объ участіи въ выборахъ лицъ женскаго пола, въ виду того, что нѣкоторые члены съѣзда, признавая вполнѣ принципіальную необходимость предоставленія избирательныхъ правъ женщинамъ, по практическимъ соображеніямъ считали крайне затруднительнымъ осуществленіе этого требованія одновременно съ переходомъ Россіи къ новому политическому строю. Съѣздъ однако высказался за немедленное распространеніе избирательныхъ правъ на женщинъ и соотвѣтствующимъ образомъ редактировалъ § 14 программы, но, признавая вообще свои постановленія подлежащими окончательной санкціи со стороны болѣе многолюднаго и созваннаго при болѣе нормальныхъ условіяхъ партійнаго съѣзда, не счелъ возможнымъ требовать отъ меньшинства безусловнаго подчиненія мнѣнію большинства. Этимъ объясняется помѣщенное въ первоначальной программѣ примѣчаніе къ § 14, оставляющее за меньшинствомъ свободу мнѣнія по указанному вопросу. Второй съѣздъ партіи, происходившій въ январѣ 1906 г. въ Петербургѣ, исключилъ изъ программы упомянутое примѣчаніе, сдѣлавъ такимъ образомъ требованіе политической равноправности женщинъ обязательнымъ для всѣхъ членовъ партіи пунктомъ программы.

Проведеніе всеобщаго избирательнаго права въ жизнь было поставлено на ближайшую очередь законодательныхъ работъ парламентскими фракціями партіи народной свободы какъ въ первой, такъ и во второй Думѣ. К.-д. фракція первой Думы немедленно послѣ своего образованія организовала комиссію для составленія соотвѣтствующаго законопроекта. Комиссія эта, положивъ въ основу своихъ работъ проектъ земско-городского бюро, подвергла его детальному пересмотру и видоизмѣнила въ отдѣльныхъ пунктахъ. Въ началѣ іюля 1906 г. работа фракціонной комиссіи была уже закончена, и около половины іюля законопроектъ о всеобщемъ избирательномъ правѣ долженъ былъ быть внесенъ въ Думу, но за роспускомъ ея внесеніе не состоялось. Послѣ этого законопроектъ подвергался еще дважды пересмотру, сначала въ партійной комиссіи въ Москвѣ (выработанный ею проектъ напечатанъ въ № 17 «Вѣстника Народной Свободы» за 1907 г.), а затѣмъ въ парламентской фракціи второй Думы былъ переработанъ въ отдѣльныхъ частностяхъ, снабженъ объяснительной запиской и въ окончатель-

номъ видѣ внесенъ въ Думу 17 апрѣля 1907 г. за подписью 36 членовъ фракціи. Обсужденіе его, какъ и обсужденіе многихъ другихъ законопроектовъ, внесенныхъ к.-д. фракціей, не состоялось за роспускомъ Думы.

Въ заключеніе слѣдуетъ отмѣтить, что оба законопроекта, о которыхъ говорится выше (печатаемый ниже проектъ, внесенный во вторую Думу, и проектъ, составленный фракціонной комиссіей первой Думы), а равно и легшій въ ихъ основу проектъ земско-городского бюро, разнясь между собой въ деталяхъ техническаго характера, не только построены на однихъ и тѣхъ же общихъ основаніяхъ, что понятно само собою—именно на принципѣ всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго голосованія безъ различія вѣроисповѣданія, національности и пола, но разрѣшаютъ одинаковымъ образомъ и важнѣйшіе вопросы выборной техники, какъ, напр., вопросы о порядкѣ внесенія избирателей въ списки, о предварительной заявкѣ кандидатовъ [1]), о способѣ подачи голосовъ, о требуемомъ большинствѣ и о перебаллотировкахъ.

Проектъ основныхъ положеній о выборахъ въ Государственную Думу.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 17 апрѣля 1907 года.

Заявленіе подписали: Владиміръ Гессенъ, Александръ Кизеветтеръ, Н. Іорданскій, А. Шингаревъ, Н. Тесленко, І. Гессенъ, П. Струве, Н. Кутлеръ, О. Пергаментъ, М. Аджемовъ, Бакунинъ, Родичевъ, Долженковъ, Татариновъ, Кушниковъ, М. Искрицкій, Л. Рабиновичъ, Ш. Абрамсонъ, Ал. Иконниковъ, А. Савельевъ, Тахтамировъ, Ник. Рубисовъ, Юреневъ, Ершовъ, Корде, П. Поташевъ, Фед. Ланевъ, Н. Рокотовъ, А. Горевъ, Леонасъ, Юницкій, Л. Шмаринъ, А. Бурмейстеръ, Э. Казричъ, Юраштевскій, К. Партсъ.

---

[1]) Партійная комиссія, работавшая передъ созывомъ второй Думы, проектировала устраненіе института предварительной заявки кандидатовъ, но парламентская фракція второй Думы не сочла возможнымъ отказаться отъ этого института и возстановила въ этомъ пунктѣ положенія, содержавшіяся въ проектахъ фракціи первой Думы и земско-городского бюро.

*

Объяснительная записка къ проекту положенія о выборахъ въ Государственную Думу.[*]

Въ числѣ задачъ, которыя представлялись неотложными и очередными для руководящихъ партійныхъ группъ первой Государственной Думы, стояло разсмотрѣніе законопроекта о всеобщемъ избирательномъ правѣ. Первые народные представители не сомнѣвались въ томъ, что, независимо отъ ожиданіи совѣта министровъ (въ объяснительной запискѣ къ избирательному закону 11 декабря), ясныя и единодушныя заявленія русскаго общества обязываютъ ихъ высказаться о томъ, какая именно избирательная система «соотвѣтствуетъ истиннымъ пользамъ и нуждамъ нашего общества».

Роспускъ первой Думы помѣшалъ внесенію въ нее уже совершенно готоваго законопроекта, который долженъ былъ быть представленъ предсѣдателю Думы около половины іюля. Задача внесенія и разсмотрѣнія этого законопроекта должна быть выполнена нынѣ, когда высшее законодательное учрежденіе Имперіи возобновляетъ свою дѣятельность.

Предлагая для Россіи нынѣ дѣйствующій избирательный законъ, составители его исходили изъ мысли, что «всеобщая подача голосовъ далеко не составляетъ послѣдняго слова политическаго представительства и даже въ странахъ, значительно опередившихъ Россію на пути развитія формъ государственной жизни, не является сколько нибудь общепризнаннымъ началомъ. Яснымъ доказательствомъ тому—замѣчаютъ они—служатъ большинство европейскихъ державъ, которое не проявляетъ еще опредѣленной рѣшимости перейти къ этому способу выборовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ они считаютъ болѣе правильнымъ принять за основу избирательнаго закона то начало, которое «до сихъ поръ неизмѣнно полагалось въ Россіи въ основаніе всякаго рода общественныхъ и сословныхъ выборовъ и вошло въ сознаніе огромнаго большинства населенія». Поэтому они считаютъ практичнымъ построить законъ 11 декабря «на классовомъ представительствѣ, при которомъ бытовыя группы населенія доводятъ до Государтсвенной Думы своихъ представителей въ томъ же примѣрно численномъ соотношеніи, въ какомъ степень вліянія этихъ классовъ проявляется въ дѣйствительной жизни».

Итакъ, составители избирательнаго закона 11 декабря отправлялись отъ двухъ основныхъ соображеній:

1) что всеобщее избирательное право и на Западѣ не является сколько нибудь общественнымъ началомъ;

2) что въ основу русскаго избирательнаго закона должно быть положено то начало, которое «до сихъ поръ неизмѣнно полагалось въ Россіи въ основаніе всякаго рода общественныхъ и сословныхъ выборовъ».

Предлагаемый нами законопроектъ исходитъ изъ положеній, совершенно обратныхъ тѣмъ, которыя выдвинуты запиской совѣта министровъ. Мы утверждаемъ:

1) что всеобщее избирательное право представляетъ собою начало, которое, по своему существу, является необходимымъ фундаментомъ современнаго правового государства;

2) что начало, которое «до сихъ поръ неизмѣнно полагалось въ Россіи въ основаніе всякаго рода общественныхъ и сословныхъ выборовъ», отжило свое время и всего менѣе можетъ служить условіямъ дѣйствительнаго обновленія русскаго государственнаго строя.

Разъясняя эти положенія, мы, прежде всего, должны констатировать, что ссылка совѣта министровъ на то, что всеобщая подача голосовъ не является на Западѣ «сколько нибудь общепризнаннымъ началомъ» и что «большинство европейскихъ государствъ не проявляетъ еще опредѣленной рѣшимости перейти ко всеобщей подачѣ голосовъ»—не можетъ быть признана правильной. Какъ разъ обратное утверждаютъ знатоки и наблюдатели европейской жизни. По словамъ извѣстнаго профессора государственнаго права Эсмена, «всеобщее избирательное право, это простая идея, это выраженіе инстинктивнаго чувства справедливости, *дѣйствуетъ въ наше время почти съ всеобщностью и фатальностью естественныхъ силъ*». И для того, кто внимательно ознакомится съ движеніемъ законодательства въ этой области за послѣднее время, безспорнымъ ставетъ какъ только-что приведенное утвержденіе Эсмена, такъ и его дальнѣйшее заключеніе, подчеркивающее съ совершенной опредѣленностью два слѣдующихъ очень важныхъ факта.

Во-первыхъ, всеобщее избирательное право получило уже очень широкое распространеніе.

Во-вторыхъ, тамъ, гдѣ избирательное право еще остается ограниченнымъ, оно прогрессивно стремится расширить себя, отвергнуть всякій цензовый режимъ и приблизиться ко всеобщему избирательному праву.

Очевидно, эти два факта не могли бы имѣть мѣста, если бы всеобщая подача голосовъ не являлась общепризнаннымъ началомъ. Но въ особенности въ наши дни новыя и новыя завоеванія все-

общаго избирательнаго права лишаютъ приведенное выше утвержденіе совѣта министровъ всякаго значенія. Послѣ того, какъ прямое и всеобщее избирательное право утверждено въ Баденѣ и Вюртембергѣ, введено въ Трансваалѣ и, что особенно важно, поставлено на мѣсто устарѣлыхъ формъ сословнаго и куріальнаго характера въ Австріи и Финляндіи (въ послѣдней съ признаніемъ права голоса за лицами обоего пола), послѣ того, какъ вопросъ о немъ поставленъ на очередь въ странахъ съ высокимъ цензомъ, подобнымъ Венгріи и Швеціи, говорить о томъ, что современныя государства не проявляютъ еще опредѣленной рѣшимости перейти ко всеобщей подачѣ голосовъ, представляется анахронизмомъ.

Еще большимъ анахронизмомъ является забота о сохраненіи того избирательнаго начала, которое до сихъ поръ полагалось въ основаніе всякаго рода общественныхъ и сословныхъ выборовъ. Въ то время, когда сословное начало оказывается безвозвратно осужденнымъ, когда историческая судьба поставила на очередь осуществленіе гражданскаго равноправія—всякія ссылки на это начало могли бы свидѣтельствовать лишь о полномъ непониманіи духа и потребности эпохи.

Развитіе европейскихъ народовъ вполнѣ оправдываетъ политическій инстинктъ русскаго общества, которое во всеобщемъ избирательномъ правѣ усмотрѣло базисъ для созданія новой конституціонной Россіи.

Законъ 11 декабря 1905 г. явился осуществленіемъ выраженной въ манифестѣ 17 октября воли Монарха «привлечь къ участію въ Думѣ по мѣрѣ возможности, соотвѣтствующей краткости оставшагося до созыва Думы срока, тѣ классы населенія, которые нынѣ совсѣмъ лишены избирательныхъ правъ, предоставляя засимъ дальнѣйшее развитіе начала общаго избирательнаго права вновь установленному законодательному порядку». Очевидно, такимъ образомъ, здѣсь имѣлось въ виду дать законъ переходный, временнаго характера, который далъ бы возможность собраться народному представительству, пользующемуся довѣріемъ широкихъ массъ населенія,—это народное представительство впослѣдствіи можетъ само выработать новый избирательный порядокъ. Сообразно со своимъ временнымъ характеромъ новый законъ въ общемъ не измѣняетъ того построенія, которое лежало въ основѣ закона 6 августа 1905 г.: онъ прибавилъ къ тремъ, раньше установленнымъ, новую курію рабочихъ, а также значительно расширилъ избирательное право среди землевладѣльческой и городской куріи. На

первый взглядъ казалось, что создано почти всеобщее избирательное право.

Однако, теперь мы видѣли дѣйствіе этого избирательнаго закона дважды и, отрѣшаясь отъ всякой партійной оцѣнки, должны признать, что жизнь дѣйствительно доказала его полную несостоятельность. Могутъ возразить, что второй разъ дѣйствовалъ не законъ 11 декабря въ его чистомъ видѣ, а законъ въ обработкѣ и истолкованіи сената, который лишилъ избирательныхъ правъ многочисленные слои населенія. Само правительство, очевидно, признало, что его первоначальный расчетъ, по которому бытовыя группы населенія доводятъ до Государственной Думы своихъ представителей въ томъ же примѣрно отношеніи, въ какомъ степень вліянія этихъ классовъ проявляется въ дѣйствительной жизни, оказывается невѣрнымъ: оно сочло необходимымъ усилить представительство имущихъ классовъ. Не имѣя возможности, въ виду ст. 87 основныхъ законовъ, измѣнить избирательный законъ въ законодательномъ порядкѣ, оно воспользовалось для этой цѣли сенатскими толкованіями, создавшими, подъ видомъ толкованія дѣйствующаго, во многихъ и существенныхъ отношеніяхъ новое избирательное право. Однако, если во второй разъ законъ и примѣнялся въ искаженномъ видѣ, то все-таки было бы безусловной ошибкой дѣлать изъ этого выводъ, будто въ настоящее время достаточно лишь устранить эти искаженія и вернуться къ его первоначальному виду.

Законъ 11 декабря построенъ на представительствѣ интересовъ съ нѣкоторымъ прибавленіемъ сословнаго начала, выраженнаго въ созданіи крестьянской куріи; очевидно, къ нему могутъ быть предъявлены всѣ возраженія, высказанныя противъ представительства интересовъ вообще. Какъ это и неизбѣжно, распредѣленіе избирательныхъ правъ по закону 11 декабря отличается совершенной случайностью и произвольностью. Непонятно, на чемъ основано утвержденіе объяснительной записки, будто бытовыя группы населенія доводятъ до Государственной Думы своихъ представителей въ томъ примѣрно численномъ отношеніи, въ какомъ степень вліянія этихъ классовъ проявляется въ дѣйствительной жизни. Гдѣ такой чувствительный приборъ, съ помощью коего можно измѣрить степень вліянія бытовыхъ группъ? И дѣйствительно ли на представительствѣ «бытовыхъ группъ» построена дѣйствующая нынѣ въ Россіи избирательная система? Можно ли считать городское населеніе—пестрое и разнообразное множество городскихъ квартиро-

нанимателей «бытовымъ единствомъ» въ истинномъ и реальномъ смыслѣ этого слова? Неужели крестьянинъ, живущій на надѣльной землѣ, и другой крестьянинъ, его сосѣдъ, живущій на купленной, принадлежатъ къ различнымъ «бытовымъ группамъ», не имѣющимъ ничего общаго между собою?

Независимо отъ характера группировокъ избирателей, дѣйствующая избирательная система, казалось бы, не можетъ быть признаваема вообще представительствомъ «отъ бытовыхъ группъ населенія». За исключеніемъ крестьянъ, имѣющихъ въ Думѣ своихъ представителей по одному на губернію, всѣ вообще группы населенія, и горожане, и землевладѣльцы, и тѣ же крестьяне, сливаются въ губернскомъ избирательномъ собраніи въ одну коллегію, избирающую совмѣстно народныхъ представителей. Избранные, такимъ образомъ, члены Государственной Думы являются представителями не «бытовыхъ группъ» населенія, а «всего населенія Имперіи». Въ моментъ выбора народныхъ представителей группы избирателей теряютъ свою самобытность и сливаются въ одну такую же «небытовую» группу, какой является всякая избирательная коллегія при всеобщемъ избирательномъ правѣ.

Опираясь на мнимо-бытовыя группы, дѣйствующій избирательный законъ съ естественной необходимостью приводитъ къ весьма отрицательнымъ явленіямъ, отмѣченнымъ при его изданіи и въ достаточной мѣрѣ испытаннымъ на опытѣ,—а именно, къ многостепенности выборовъ. Благодаря такой многостепенности, обрывается естественная связь избранника съ избирателями, и у населенія отнимается возможность вполнѣ сознательно отнестись къ своей новой гражданской обязанности. По той же причинѣ выборы пріобрѣтаютъ характеръ до извѣстной степени случайный; такъ, напримѣръ забаллотированіе въ куріи землевладѣльцевъ всѣхъ, кромѣ крайней правой, нерѣдко имѣетъ своимъ послѣдствіемъ полную побѣду въ губернскомъ избирательномъ собраніи крайнихъ лѣвыхъ. Съ другой стороны, многостепенность выборовъ, осложняя выборную процедуру, облегчаетъ многія злоупотребленія. Та система совершенно произвольныхъ кассацій, которая была вызвана единственнымъ стремленіемъ получить сговорчивую Думу, оказалась въ высшей степени связанной съ многостепенностью выборовъ. Нельзя себѣ представить самой возможности подобныхъ кассацій при прямыхъ выборахъ. Нечего и говорить, что всѣ формы давленія прямого и косвеннаго на выборахъ, въ этомъ послѣднемъ случаѣ, становятся гораздо болѣе затруднительными.

Въ связи съ отсутствіемъ всеобщаго избирательнаго права, многостепенность выборовъ естественно приводитъ къ качественному ухудшенію личнаго состава Государственной Думы. Выборщиками первой степени, напримѣръ, уполномоченными отъ волостныхъ сходовъ, или отъ мелкихъ землевладѣльцевъ—являются, по общему правилу, малоизвѣстные люди, выдвигаемые сравнительно тѣснымъ кругомъ избирателей, по соображеніямъ весьма нерѣдко личнымъ и случайнымъ. А между тѣмъ изъ среды этихъ выборщиковъ избираются не только выборщики второго разряда, но и члены Государственной Думы. Трудно себѣ представить что либо болѣе противорѣчащее смыслу народнаго представительства, чѣмъ дѣйствующая у насъ избирательная система, ставящая возможность избранія гражданина народнымъ представителемъ въ зависимость отъ того, попалъ ли онъ въ выборщики отъ опредѣленнаго разряда избирателей. Если судьба сдѣлала человѣка землевладѣльцемъ, то ему недостаточно хотя бы самаго полнаго и прочнаго довѣрія всего населенія,—онъ долженъ еще пользоваться особымъ довѣріемъ своего класса, иначе онъ въ Думу не пройдетъ.

Традиціонный предразсудокъ, согласно которому интересы опредѣленнаго класса могутъ быть отстаиваемы съ надлежащею силою только представителями того же класса—интересы крестьянъ крестьянами, интересы рабочихъ рабочими, какъ бы поощряется дѣйствующей у насъ избирательной системой, еще болѣе обостряющей и безъ того обостренные междуклассовые антагонизмы. Несомнѣнно, что этой системой нарушается не только право каждаго отдѣльнаго избирателя, но и право всего населенія, лишеннаго возможности выставить своими представителями лицъ, пользующихся его наибольшимъ довѣріемъ. Такимъ образомъ, всѣ партіи и всѣ политическія группы часто не имѣютъ возможности провести въ Думу своихъ наиболѣе крупныхъ и вліятельныхъ представителей. Такой системы не можетъ отстаивать ни одна политическая партія; ее могутъ защищать лишь лица, заинтересованныя въ возможномъ ослабленіи народнаго представительства. Требованіе прямыхъ выборовъ отнюдь не является партійнымъ лозунгомъ. Они необходимы для того, чтобы ввести въ Думу людей, къ какой-бы они партіи ни принадлежали, широко извѣстныхъ и вліятельныхъ, пользующихся дѣйствительнымъ довѣріемъ широкихъ круговъ избирателей и дѣйствительнымъ авторитетомъ въ глазахъ народа.

Таковы существеннѣйшіе недостатки дѣйствующаго у насъ из-

бирательнаго закона; въ признаніи его несостоятельности сходятся всѣ, безъ различія направленій, политическія группы.

Нижеподписавшіеся члены Государственной Думы предлагаютъ на обсужденіе Думы проектъ новаго избирательнаго закона, который, по ихъ мнѣнію, долженъ, какъ можно скорѣе, прійти на смѣну дѣйствующаго закона.

Ст. 1. Избирательное право, по проекту, основывается на началахъ всеобщаго, прямого и равнаго голосованія, при закрытой подачѣ голосовъ.

Избирательное право должно быть всеобщимъ потому, что только такое избирательное право соотвѣтствуетъ элементарному требованію соціальной справедливости, только оно обезпечиваетъ мирное и нормальное развитіе государственной жизни. Пріобщая къ осуществленію законодательной власти и къ контролю надъ властью правительственной всѣ, безъ исключенія, общественныя группы населенія, всеобщее избирательное право ставитъ государственную власть на службу интересамъ всего народа, а не какого либо привиллегированнаго его класса. Только при всеобщемъ избирательномъ правѣ государство становится дѣйствительно «*общимъ дѣломъ*» всего народа и весь народъ одинаково заинтересованъ въ его поддержаніи и защитѣ.

Избирательное право должно быть *прямымъ*, ибо только прямое избирательное право, устанавливая непосредственную связь между народнымъ представительствомъ и избравшимъ его населеніемъ, обезпечиваетъ въ то же время наилучшій, въ качественномъ отношеніи, составъ народнаго представительства.

Избирательное право должно быть *равнымъ*, ибо всякая привиллегія, устанавливаемая въ интересахъ одного общественнаго класса, противорѣчитъ—нерѣдко противоположнымъ—интересамъ другого. Искусственно-создаваемое неравенство избирательнаго права, являясь продуктомъ классоваго эгоизма, стремленія господствующаго класса сохранить за собою преобладающую роль въ государствѣ, должно быть разсматриваемо по существу, какъ замаскированное отрицаніе всеобщности избирательнаго права.

Необходимость *закрытаго* голосованія, признаваемая и дѣйствующимъ нынѣ избирательнымъ закономъ, не нуждается въ доказательствахъ.

Ст. 2. Построенный на принципѣ всеобщности избирательнаго права, предлагаемый Государственной Думѣ законопроектъ не счи-

таетъ возможнымъ обусловить избирательную правоспособность граждань какимъ бы то ни было классовымъ цензомъ,—и въ частности, цензомъ, такъ называемаго, постояннаго водворенія. Классовый характеръ этого ценза внѣ всякаго сомнѣнія, такъ какъ, допуская этотъ цензъ, хотя бы въ самыхъ скромныхъ размѣрахъ, законъ тѣмъ самымъ лишилъ бы права участія въ выборахъ обширныя категоріи избирателей,—напримѣръ, крестьянъ, занимающихся отхожими промыслами, или рабочихъ, занятыхъ, въ такъ называемыхъ, сезонныхъ предпріятіяхъ. Если даже и признать, что участіе въ мѣстныхъ выборахъ, —въ избраніи членовъ представительныхъ собраній мѣстнаго самоуправленія, вѣдающаго преимущественно «мѣстныя пользы и нужды», предполагаетъ наличность опредѣленной, болѣе или менѣе прочной и бдительной связи избирателя съ мѣстностью, то и въ такомъ случаѣ нельзя не признать, что избраніе *народнаго представителя*, члена Государственной Думы, вѣдающей интересы всей страны и всего народа, наличности подобной связи никоимъ образомъ не предполагаетъ. Подавая свой голосъ на выборахъ въ Государственную Думу, избиратель руководствуется соображеніями общаго, а не мѣстнаго блага. Интересъ страны является интересомъ каждаго ея гражданина, независимо отъ большей или меньшей продолжительности его пребыванія въ опредѣленномъ мѣстѣ.

Положительными условіями избирательной правоспособности проектъ признаетъ:

во 1-хъ, русское подданство и

во 2-хъ, гражданское совершеннолѣтіе, т. е. достиженіе 21 года ко времени обнародованія указа о производствѣ выборовъ. Повышеніе возрастнаго ценза до 25 лѣтъ врядъ ли представляется цѣлесообразнымъ, въ особенности потому, что такое повышеніе неизбѣжно понизило бы уровень грамотности избирательныхъ коллегій, ибо чѣмъ выше возрастная группа, тѣмъ ниже процентъ входящихъ въ ея составъ грамотныхъ избирателей.

Къ числу отрицательныхъ условій избирательной правоспособности, т. е. къ числу условій, лишающихъ права участія въ выборахъ, проектъ относитъ:

во 1-хъ, состояніе подъ опекой и попечительствомъ;

во 2-хъ, лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, по судебному приговору, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда означенное право-ограниченіе является послѣдствіемъ совершенія политическихъ преступленій, не имѣющихъ, по самой своей природѣ, позорящаго характера;

въ 3-хъ, нахожденіе на дѣйствительной военной службѣ;

въ 4-хъ, состояніе въ должности генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и вице-губернаторовъ, градоначальниковъ и ихъ помощниковъ въ полицейскихъ должностяхъ, а въ Царствѣ Польскомъ въ должности уѣздныхъ начальниковъ.

Существенной особенностью законопроекта является предоставленіе избирательныхъ правъ «россійскимъ гражданамъ обоего пола»,—другими словами, полное уравненіе, въ избирательномъ правѣ, женщинъ съ мужчинами.

Рѣшаясь на этотъ шагъ, составители законопроекта исходили изъ того, подтверждаемаго историческимъ опытомъ, убѣжденія, что противъ уравненія женщинъ въ избирательныхъ правахъ съ мужчинами говорятъ предразсудки, а не аргументы. Въ странахъ западно-европейской культуры женщинамъ, въ борьбѣ за политическую и экономическую эмансипацію, приходится на каждомъ шагу встрѣчаться съ отвердѣвшими, окаменѣлыми предубѣжденіями, сложившимися вѣками. Въ странахъ новой политической культуры—напримѣръ, въ Австраліи—политическая эмансипація женщины дается сразу, какъ нѣчто, вполнѣ естественное, вытекающее изъ самой природы человѣческаго общежитія.

Въ прошломъ исторической жизни Россіи мы не находимъ тѣхъ условій, на почвѣ которыхъ могла бы возникнуть и укрѣпиться идея неравенства въ политическихъ правахъ мужчинъ и женщинъ. Предъ лицомъ неограниченной государственной власти женщины и мужчины были въ своемъ политическомъ безправіи равны; они были равны въ борьбѣ за политическое и соціальное раскрѣпощеніе Россіи.

Полагая основы обновленнаго государственнаго строя Россіи, законодатель не долженъ вводить въ общественное сознаніе народа идеи политическаго неравенства и безправія женщины,—идеи, которая, отвердѣвая съ теченіемъ времени, становится непреодолимымъ, или, по крайней мѣрѣ, нелегко устранимымъ препятствіемъ общественнаго прогресса.

Ст. 3. Подобно активному, и пассивное избирательное право является, по проекту, всеобщимъ. Всякій избиратель можетъ быть избранъ членомъ Государственной Думы, ибо изъ всѣхъ, вообще, цензовъ цензъ общественнаго довѣрія наиболѣе обезпечиваетъ необходимую «политическую способность» лица, удостоеннаго избраніемъ. Для того, чтобы право и возможность быть избраннымъ предоставить наиболѣе выдающимся политическимъ дѣятелямъ страны, законо-

проектъ не обусловливаетъ пассивнаго избирательнаго права ни мѣстомъ жительства избираемаго, ни мѣстомъ внесенія его въ избирательные списки. Не изъ представителей отдѣльныхъ мѣстностей, а изъ народныхъ представителей состоитъ Государственная Дума. Избраніе членомъ Государственной Думы лица, проживающаго внѣ предѣловъ избирательнаго округа, лучше всего свидѣтельствуетъ о широкой популярности политическаго дѣятеля, опирающейся не на мѣстныя его связи, а на общественныя его заслуги.

Ст. 4 и 5. Предоставляя всѣмъ гражданамъ избирательное право, законопроектъ создаетъ условія, необходимыя для того, чтобы право это могло быть, дѣйствительно, осуществляемо всѣми гражданами. Такъ, согласно проекту, выборы должны быть назначаемы Высочайшимъ указомъ на одинъ для всей Имперіи *воскресный* день. Отъ пользованія своимъ избирательнымъ правомъ никто не можетъ быть удержанъ ни распоряженіями административныхъ властей, ни частными лицами.

Ст. 11 п. б. Для того, чтобы лица, не принадлежащія къ господствующей національности, свободно могли воспользоваться принадлежащимъ имъ правомъ участія въ выборахъ, допускается въ широкихъ размѣрахъ употребленіе мѣстныхъ языковъ наряду съ русскимъ въ офиціальныхъ актахъ, относящихся къ выборамъ, а также въ сношеніяхъ избирательныхъ комиссій съ избирателями.

Ст. 27—34. Устанавливаемый проектомъ порядокъ составленія избирательныхъ списковъ обезпечиваетъ каждому избирателю, независимо отъ занимаемаго имъ общественнаго положенія, одинаковую возможность свободнаго отъ какихъ бы то ни было стѣснительныхъ формальностей занесенія въ избирательные списки. Неправильности, допущенныя участковыми комиссіями при составленіи списковъ и не исправленныя ими по заявленіямъ заинтересованныхъ лицъ, могутъ быть каждымъ избирателемъ обжалованы въ губернскую (областную или городскую) избирательную комиссію.

Изъ двухъ системъ веденія списковъ,—системы, такъ называемыхъ, постоянныхъ списковъ и системы списковъ, составляемыхъ періодически къ каждымъ, въ отдѣльности, выборамъ,—проектъ отдаетъ предпочтеніе второй. Нельзя, разумѣется, отрицать того, что первая система въ значительно большей мѣрѣ, нежели вторая, обезпечиваетъ правильность учета избирателей. Практическое ея осуществленіе предполагаетъ, однако, существованіе на мѣстахъ (въ участкахъ) такихъ постоянныхъ учрежденій, которымъ возможно было бы ввѣрить содержаніе въ порядкѣ постоянныхъ

списковъ. За отсутствіемъ въ настоящее время, впредь до образованія мелкой земской единицы, такихъ учрежденій въ Россіи, приходится, по необходимости, удовольствоваться системой періодическихъ списковъ, составляемыхъ предъ самыми выборами участковыми избирательными комиссіями.

Ст. 6—9. Вѣрный основному началу прямыхъ выборовъ, законопроектъ группировку избирателей строитъ на территоріальномъ началѣ.

Вся территорія Россіи,—за исключеніемъ немногихъ мѣстностей, остающихся непредставленными въ Государственной Думѣ по причинѣ огромности занимаемаго ими пространства въ связи съ рѣдкостью и многоплеменностью ихъ населенія,—дѣлится по территоріальному началу на избирательные округа. При раздѣленіи страны на избирательные округа, по возможности, принимается во вниманіе, наряду съ численностью населенія, его національный составъ.

Въ исключительныхъ случаяхъ, въ интересахъ отдѣльныхъ національныхъ и бытовыхъ группъ, допускается, по примѣру дѣйствующаго права, наряду съ территоріальной группировкой избирателей, группировка ихъ по національному, или бытовому началу. Проектъ раздѣленія страны на избирательные округа имѣетъ быть представленъ дополнительно составителями настоящаго законопроекта на разсмотрѣніе Государственной Думы.

Въ предѣлахъ каждаго избирательнаго округа избиратели непосредственно избираютъ по одному члену Государственной Думы. Отдавая предпочтеніе системѣ единоличныхъ выборовъ (scrutin unonominal) предъ системой выборовъ по спискамъ (scrutin de liste), законопроектъ исходитъ изъ той неподлежащей оспариванію истины, что, благодаря географическимъ условіямъ Россіи, и при первой системѣ избирательный округъ представляется слишкомъ значительнымъ, какъ по числу населенія, такъ и, въ особенности, по занимаемому имъ пространству. При второй системѣ избирательный округъ неизбѣжно расширился бы до такихъ размѣровъ, при которыхъ осуществленіе системы прямыхъ выборовъ оказалось бы технически невозможнымъ. Не слѣдуетъ забывать, что, вообще, степень сознательности населенія, при осуществленіи имъ избирательнаго права, обратно пропорціональна какъ пространству избирательнаго округа, такъ равно числу подлежащихъ избранію депутатовъ.

Независимо отъ сказаннаго, единоличные выборы, необходимо

предполагающіе дѣленіе страны на весьма значительное число избирательныхъ округовъ (сколько депутатовъ, столько округовъ), являются существенно важнымъ коррективомъ къ, такъ называемой, мажоритарной системѣ, т. е. къ системѣ выборовъ по большинству голосовъ. Чѣмъ больше избирательныхъ округовъ, тѣмъ больше основаній предполагать, что всякая, сколько-нибудь значительная, партія или общественная группа окажется соотвѣтственнымъ образомъ представленной въ законодательномъ собраніи: побѣжденная въ одномъ избирательномъ округѣ, она можетъ оказаться въ большинствѣ въ другихъ изъ многочисленныхъ избирательныхъ округовъ.

И въ западно-европейскомъ конституціонномъ правѣ система единоличныхъ выборовъ постепенно вытѣсняетъ изъ практики противоположную систему выборовъ по спискамъ. Въ настоящее время первая система усвоена законодательствомъ Франціи (зак. 13 фев. 1889 г.), Германской имперіи, Даніи, Голландіи, Италіи, Англіи, Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ и др. Что касается системы выборовъ по спискамъ, то она ни въ одномъ законодательствѣ не встрѣчается въ чистомъ видѣ; въ нѣкоторыхъ государствахъ, напр., въ Бельгіи, Швейцаріи, Норвегіи, Испаніи, Португаліи и др., наряду съ округами, избирающими по одному депутату, существуютъ округа—преимущественно городскіе,—избирающіе по нѣскольку депутатовъ.

Ст. ст. 37—40. Создавая систему единоличныхъ выборовъ, предлагаемый вниманію Государственной Думы законопроектъ существеннымъ образомъ облегчаетъ осуществленіе начала прямыхъ выборовъ въ условіяхъ русской дѣйствительности. Тѣмъ не менѣе, не слѣдуетъ закрывать глазъ передъ тѣми затрудненіями, съ которыми осуществленіе этого начала неизбѣжно встрѣтится,—по крайней мѣрѣ, на первыхъ порахъ,—въ Россіи.

Къ числу этихъ затрудненій относится, прежде всего, совершенно неизбѣжное въ условіяхъ нашей, преимущественно, деревенской жизни, чрезмѣрное раздѣленіе подаваемыхъ на выборахъ голосовъ. Съ цѣлью оказать противодѣйствіе этому безусловно нежелательному явленію, законопроектъ восполняетъ систему прямыхъ выборовъ институтомъ, такъ называемыхъ, *заявленныхъ* (или легальныхъ) *кандидатуръ*. Нисколько не стѣсняя избирателей, желающихъ выставить свою кандидатуру въ члены Государственной Думы,—ибо для этой цѣли достаточно встрѣтить поддержку въ 20 другихъ избирателяхъ, —система заявленныхъ кандидатуръ преду-

преждаетъ чрезмѣрную разбивку голосовъ, сосредоточивая вниманіе избирателей на опредѣленномъ числѣ заранѣе извѣстныхъ кандидатовъ. Нельзя сомнѣваться въ томъ, что при отсутствіи заявленныхъ кандидатуръ—по крайней мѣрѣ на первыхъ порахъ—чуть-ли не каждая деревня будетъ проводить въ Государственную Думу своего кандидата; но тотъ же кандидатъ, въ большинствѣ случаевъ, постѣснится оффиціально выставить для всего округа свою кандидатуру, заранѣе обреченную на неудачу.

Ст. ст. 77, 80, 82. Конечно, несмотря на систему заявленныхъ кандидатуръ, весьма вѣроятно, что во многихъ случаяхъ ни одному кандидату не удается сразу, при первыхъ-же выборахъ, сосредоточить на себѣ абсолютное большинство голосовъ,—или, другими словами, получить болѣе половины всѣхъ поданныхъ на выборахъ избирательныхъ записокъ. Тѣмъ не менѣе, законопроектъ не считаетъ возможнымъ, по примѣру нѣкоторыхъ иностранныхъ законодательствъ, допустить, какъ общее правило, избранія въ члены Государственной Думы относительнымъ большинствомъ голосовъ. Въ государствахъ, стоящихъ на высокомъ уровнѣ политической культуры—напр. въ Англіи, система относительнаго большинства предупреждаетъ дробленіе голосовъ на выборахъ между кандидатами различныхъ партій, ибо партіи или группы, родственныя другъ другу, стараются сойтись на одномъ кандидатѣ изъ за опасенія, что, при раздѣленіи голосовъ между многими кандидатами, на выборахъ относительнымъ большинствомъ голосовъ пройдетъ кандидатъ враждебной партіи. У насъ въ Россіи система относительнаго большинства неизбѣжно приведетъ—по крайней мѣрѣ на первыхъ порахъ—къ противоположнымъ результатамъ. Возможность пройти въ члены Государственной Думы относительнымъ большинствомъ голосовъ несомнѣнно поощритъ выставленіе кандидатуръ—«на авось», разсчитанныхъ на случайную удачу. Къ тому же при подобной системѣ кандидаты городовъ неизбѣжно будутъ пользоваться значительными преимуществами предъ кандидатами деревни. Благодаря бытовымъ и географическимъ условіямъ, городскимъ избирателямъ гораздо легче столковаться между собою до выборовъ, чѣмъ избирателямъ уѣзднымъ; поэтому первымъ гораздо легче на первыхъ же выборахъ обезпечить своему кандидату относительное большинство голосовъ, чѣмъ вторымъ.

Лицо, избранное въ Думу относительнымъ большинствомъ голосовъ,—т. е. числомъ голосовъ, абсолютно, быть можетъ, ничтожнымъ, не можетъ считаться народнымъ представителемъ въ истин-

номъ смыслѣ этого слова; оно не будетъ пользоваться, въ глазахъ общества и въ глазахъ самого правительства, тѣмъ авторитетомъ, какимъ пользуется народный представитель, выражающій волю большинства избирателей своего избирательнаго округа.

Признавая, такимъ образомъ, необходимымъ для избранія въ члены Государственной Думы, по общему правилу, полученіе кандидатомъ абсолютнаго большинства голосовъ, составители предлагаемаго Государственной Думѣ законопроекта оказались вынужденными допустить, на случай неполученія ни однимъ изъ заявленныхъ кандидатовъ требуемаго большинства на первыхъ выборахъ, назначеніе перебаллотировки или новыхъ выборовъ. Изъ двухъ системъ—германской системы перебаллотировокъ (engere Wahl) между двумя кандидатами, получившими наибольшее число записокъ на первыхъ выборахъ, и французской системы вторыхъ выборовъ (élections au deuxième tour) изъ числа всѣхъ, вообще, заявленныхъ кандидатовъ—проектъ отдаетъ предпочтеніе второй системѣ. Не можетъ подлежать сомнѣнію, что примѣненіе у насъ въ Россіи германской системы перебаллотировокъ имѣло бы своимъ послѣдствіемъ массовое уклоненіе отъ участія въ нихъ избирателей; между тѣмъ, такое участіе, въ виду воспитательнаго своего значенія, безусловно желательно. Съ другой стороны, нѣтъ никакихъ основаній предполагать, что на вторыхъ выборахъ, если только эти выборы не будутъ имѣть характера перебаллотировки между двумя кандидатами, большинство избирателей всегда и необходимо выскажется за одного изъ двухъ кандидатовъ, получившихъ относительное большинство голосовъ на первыхъ выборахъ.

Благодаря возможности соглашенія между партіями, легко можно себѣ представить случай, когда въ одномъ округѣ на вторыхъ выборахъ пройдетъ кандидатъ партіи, занимающей по числу полученныхъ голосовъ второе мѣсто, при помощи голосовъ партіи, занимающей третье мѣсто; въ другомъ округѣ—наоборотъ. Во всякомъ случаѣ, опасность чрезмѣрнаго раздѣленія голосовъ на вторыхъ выборахъ не столь значительна, чтобы изъ за нея *навязывать* принудительнымъ образомъ избирателямъ опредѣленныхъ кандидатовъ.

Само собою разумѣется, что на вторыхъ выборахъ для избранія кандидата членомъ Государственной Думы требуется не абсолютное, а относительное большинство законно поданныхъ голосовъ.

Ст. ст. 34, 35. Ст. 4. Система прямыхъ выборовъ въ связи съ территоріальнымъ распредѣленіемъ избирателей между избира-

тельными округами обезпечивает въ достаточной степени *равенство* избирательнаго права.

Согласно проекту, каждое лицо можетъ быть избирателемъ только въ одномъ участкѣ, при чемъ правомъ участія въ выборахъ въ данномъ участкѣ пользуются только лица, внесенныя въ избирательный списокъ. Назначеніе общихъ выборовъ по всей Имперіи на одинъ и тотъ же день исключаетъ всякую возможность многократной подачи избирателемъ голоса въ различныхъ избирательныхъ участкахъ.

Ст. ст. 42, 50, 51, 52, 56, 58, 59, 60, 66, 67. Что касается, наконецъ, *тайны голосованія,* то проектъ въ томъ отдѣлѣ, коимъ опредѣляется порядокъ производства выборовъ, обставляетъ эту тайну всѣми гарантіями, извѣстными опыту западно-европейскихъ конституціонныхъ государствъ. Выборы производятся подачей голосовъ, посредствомъ записокъ. Образецъ избирательной записки опредѣляется министромъ внутреннихъ дѣлъ; самыя записки могутъ быть либо получаемы отъ избирательныхъ комиссій, либо изготовляемы всякимъ инымъ способомъ какъ отдѣльными партіями, такъ и частными лицами. Считаются недѣйствительными записки, написанныя на цвѣтной бумагѣ, а равно записка съ наружными знаками, отмѣтками, замѣчаніями, надписями и подчистками или съ надписью избирателя. Означеніе кандидата на запискѣ можетъ быть сдѣлано избирателемъ или до прихода въ помѣщеніе избирательной комиссіи, или въ самомъ помѣщеніи, въ отдѣльной комнатѣ, или за отдѣльнымъ, огороженнымъ ширмами, столомъ. Тамъ же избирательная записка вкладывается избирателемъ въ оффиціальный конвертъ, получаемый отъ избирательной комиссіи; въ этомъ конвертѣ она вручается предсѣдателю, который на глазахъ у всѣхъ опускаетъ пакетъ съ избирательной запиской въ отверстіе избирательнаго ящика. Если общее число поданныхъ по участку пакетовъ не превышаетъ двадцати пяти, то вскрытіе ихъ и подсчетъ записокъ, для лучшаго охраненія тайны подачи голосовъ, производится не въ участковой, а въ окружной избирательной комиссіи.

Цѣлесообразность вышеозначенныхъ мѣръ не нуждается въ доказательствахъ; всѣ онѣ, въ совокупности, имѣютъ въ виду единственную цѣль—охрану дѣйствительной тайны голосованія.

Ст. ст. 10—26. Опредѣляя организацію учрежденій, завѣдующихъ производствомъ выборовъ, проектъ значительнѣйшую роль въ опредѣленіи ихъ состава отводитъ учрежденіямъ земскаго и

городского самоуправленія. При этомъ, разумѣется, онъ имѣетъ въ виду предстоящую реформу какъ земскаго, такъ и городского избирательнаго права на строго-демократическихъ началахъ. Для того, чтобы избѣгнуть однопартійнаго состава избирательныхъ комиссій, въ зависимости отъ состава представительныхъ собраній земскихъ и городскихъ, проектъ предоставляетъ право избранія членовъ комиссій изъ числа мѣстныхъ избирателей различнымъ учрежденіямъ,—губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ, городскимъ думамъ, земскимъ и городскимъ управамъ.

Въ распредѣленіи обязанностей между различнаго рода избирательными комиссіями проектъ проводитъ начало возможной *децентрализаціи* избирательной процедуры.

Губернскія и соотвѣтствующія имъ областныя и городскія избирательныя комиссіи, кромѣ опредѣленія мѣстныхъ языковъ, употребляемыхъ наряду съ русскимъ въ офиціальныхъ актахъ и устныхъ сношеніяхъ комиссій съ избирателями, вѣдаютъ раздѣленіе избирательныхъ округовъ на участки и разрѣшенія жалобъ на участковыя комиссіи, относящіяся къ исправленію избирательныхъ списковъ.

Въ виду судебнаго характера послѣдней функціи, въ составъ губернскихъ и соотвѣтствующихъ имъ комиссій вводится одинъ изъ членовъ мѣстнаго окружнаго суда, по избранію сего послѣдняго.

Распредѣленіе избирательныхъ округовъ на участки, предполагающее основательное знакомство съ территоріей губерніи (области или города), требуетъ участія въ составѣ означенныхъ комиссій представителей исполнительныхъ органовъ самоуправленія, земскихъ и городскихъ управъ.

Важнѣйшей обязанностью окружныхъ комиссій является подсчетъ голосовъ, поданныхъ по избирательнымъ участкамъ, и опредѣленіе результатовъ выборовъ по округу. Составленіе и исправленіе избирательныхъ списковъ, наблюденіе за правильностью подачи и подсчетъ голосовъ возлагаются на обязанность участковыхъ избирательныхъ комиссій. Губернаторамъ и градоначальникамъ, обязаннымъ оказывать возможное содѣйствіе избирательнымъ комиссіямъ, не предоставляется въ отношеніи выборовъ никакихъ полномочій, во избѣжаніе возможнаго съ ихъ стороны воздѣйствія на ходъ и результаты выборовъ.

Положеніе о выборахъ въ Государственную Думу.

Положенія общія.

1. Выборы въ Государственную Думу производятся посредствомъ всеобщаго, равнаго, прямого и закрытаго голосованія.

2. Право участія въ выборахъ принадлежитъ россійскимъ гражданамъ безъ различія пола, достигшимъ ко времени обнародованія указа о производствѣ выборовъ (ст. 4) 21 года, за исключеніемъ:

а) лицъ, состоящихъ подъ опекой и попечительствомъ;

б) лицъ, подвергшихся по судебному приговору лишенію или ограниченію правъ состоянія, кромѣ лицъ, осужденныхъ за преступленія, въ статьяхъ 121—125, I ч. 126 и 127—133 уголовнаго уложенія означенныя;

в) лицъ, состоящихъ на дѣйствительной военной службѣ, и

г) лицъ, занимающихъ должности генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и вице-губернаторовъ, градоначальниковъ и ихъ помощниковъ, чиновъ полиціи и, въ Царствѣ Польскомъ, уѣздныхъ начальниковъ.

3. Члены Государственной Думы избираются изъ числа лицъ, коимъ, на основаніи предшедшей статьи, принадлежитъ право участія въ выборахъ, независимо отъ ихъ мѣстожительства, а равно отъ мѣста занесенія ихъ въ избирательные списки.

4. Общіе выборы назначаются Высочайшимъ указомъ на одинъ для всей Имперіи воскресный день.

5. Никто не можетъ быть удержанъ отъ пользованія своимъ избирательнымъ правомъ, ни распоряженіями административныхъ властей, ни частными лицами.

Объ избирательныхъ округахъ и участкахъ.

6. Настоящій законъ примѣняется на всемъ пространствѣ Имперіи, за исключеніемъ Печерскаго уѣзда Архангельской губерніи, Туруханскаго края Енисейской губерніи, Анадырскаго, Командорскаго, Петропавловскаго, Гижигинскаго и Охотскаго округовъ Приморской области, Сахалинскаго отдѣла, Березовскаго и Сургутскаго округовъ Тобольской губерніи, Памирскаго участка Ошскаго

уѣзда Ферганской области, Верхоянскаго и Колымскаго округовъ Якутской области.

7. Пространство Имперіи, за указанными въ ст. 6 исключеніями, раздѣляется на число избирательныхъ округовъ, опредѣленное въ особомъ расписаніи.

8. Каждый избирательный округъ избираетъ по одному члену Государственной Думы.

9. Для подачи голосовъ каждый избирательный округъ раздѣляется на избирательные участки.

О завѣдующихъ производствомъ выборовъ учрежденіяхъ.

10. На обязанность министра внутреннихъ дѣлъ возлагается:

а) попеченіе о своевременномъ образованіи губернскихъ областныхъ и городскихъ избирательныхъ комиссій, согласно ст. 15 и ст. 16 сего положенія;

б) распредѣленіе между мѣстными избирательными комиссіями суммъ, ассигнуемыхъ на расходы по ихъ дѣлопроизводству изъ государственнаго казначейства;

в) установленіе и сообщеніе мѣстнымъ избирательнымъ комиссіямъ формъ и образцовъ избирательныхъ списковъ, избирательныхъ записокъ, конвертовъ и протоколовъ о выборахъ;

г) представленіе Правительствующему Сенату для распубликованія списковъ лицъ, избранныхъ членами Государственной Думы.

11. На обязанности учреждаемыхъ въ губерніяхъ, областяхъ и въ образующихъ три или болѣе округа городахъ губернскихъ, областныхъ и городскихъ избирательныхъ комиссій, по принадлежности, возлагается:

а) попеченіе о своевременномъ образованіи окружныхъ избирательныхъ комиссій, согласно ст. 17 сего положенія, а равно о созывѣ первыхъ ихъ собраній;

б) опредѣленіе мѣстныхъ языковъ, употребляемыхъ наряду съ русскимъ, въ заявленіяхъ о внесеніи въ избирательные списки (ст. ст. 30 и 36) и объ исправленіи сихъ списковъ (ст. ст. 31 и 36), въ объявленіяхъ участковыми комиссіями постановленій по поступившимъ заявленіямъ (ст. ст. 32 и 36), въ жалобахъ, приносимыхъ на эти постановленія въ губернскія избирательныя комиссіи (ст. ст. 33 и 36), въ оповѣщеніяхъ мѣстнаго населенія объ избирательныхъ спискахъ (ст. 30), въ избирательныхъ спискахъ (ст. 27

и сл.), а также во всѣхъ устныхъ сношеніяхъ членовъ комиссіи съ избирателями;

в) раздѣленіе избирательныхъ округовъ подлежащихъ губерній, областей и городовъ на избирательные участки;

г) разсмотрѣніе жалобъ на рѣшенія участковыхъ избирательныхъ комиссій по заявленіямъ объ исправленіи списковъ и постановленіе рѣшеній по симъ жалобамъ;

д) сообщеніе министру внутреннихъ дѣлъ списка лицъ, избранныхъ по губерніи членами Государственной Думы.

12. На обязанности учреждаемымъ въ избирательныхъ округахъ окружныхъ избирательныхъ комиссій возлагается:

а) попеченіе о своевременномъ образованіи участковыхъ избирательныхъ комиссій и о созывѣ первыхъ ихъ собраній;

б) изготовленіе и разсылка участковымъ избирательнымъ комиссіямъ бланковъ избирательныхъ записокъ;

в) пріемъ заявленій о предлагаемыхъ къ избранію кандидатахъ, сообщеніе списка заявленныхъ кандидатовъ участковымъ избирательнымъ комиссіямъ и объявленіе его во всеобщее свѣдѣніе;

г) подсчетъ голосовъ, поданныхъ по избирательнымъ участкамъ, и опредѣленіе результатовъ выборовъ по округу;

д) сообщеніе результатовъ выборовъ губернской, областной или городской избирательной комиссіи, по принадлежности.

13. На обязанности учреждаемыхъ въ избирательныхъ участкахъ участковыхъ избирательныхъ комиссій возлагается:

а) составленіе и исправленіе избирательныхъ списковъ;

б) раздача избирателямъ избирательныхъ записокъ съ именами всѣхъ заявленныхъ кандидатовъ;

в) наблюденіе за правильностью подачи голосовъ;

г) подсчетъ голосовъ, поданныхъ по участку, и препровожденіе выборнаго производства въ окружную избирательную комиссію.

14. На губернскія и уѣздныя земскія и городскія управы, по принадлежности, возлагается забота о своевременномъ удовлетвореніи хозяйственныхъ нуждъ мѣстныхъ избирательныхъ комиссій съ послѣдующимъ возмѣщеніемъ произведенныхъ по сему предмету издержекъ за счетъ государственной казны (ст. 89).

15. Губернскія и областныя избирательныя комиссіи образуются изъ одного члена мѣстнаго окружнаго суда, по избранію сего послѣдняго, одного изъ членовъ, или завѣдующихъ отдѣлами губернской земской управы по избранію сей послѣдней и восьми обладающихъ избирательными правами жителей губерніи, изъ коихъ пятеро

избираются губернским земским собраніем, два—городской думой губернскаго города и одинъ—уѣзднымъ земскимъ собраніемъ уѣзда губернскаго города.

16. Городскія избирательныя комиссіи въ городахъ, указанныхъ въ ст. 11, образуются изъ одного члена мѣстнаго окружнаго суда по избранію сего послѣдняго, двухъ изъ членовъ или завѣдующихъ отдѣлами городской управы по избранію сей послѣдней и семи, обладающихъ избирательными правами жителей города, избираемыхъ городскою думою.

17. Окружныя избирательныя комиссіи образуются изъ семи обладающихъ избирательными правами мѣстныхъ жителей, избираемыхъ:

а) въ городскихъ округахъ—городскою управой въ количествѣ одного и городскою думой въ количествѣ шести, и

б) въ округахъ, включающихъ въ себя сельскія мѣстности,—уѣздными земскими управами, уѣздными земскими собраніями и городскими думами, или собраніями городскихъ уполномоченныхъ уѣздовъ и городскихъ поселеній, входящихъ цѣликомъ, или частями, въ составъ округа, отъ каждаго изъ поименованныхъ учрежденій въ количествѣ, опредѣляемомъ губернской избирательной комиссіей.

18. Участковыя избирательныя комиссіи образуются изъ обладающихъ избирательными правами мѣстныхъ жителей, избираемыхъ окружной избирательной комиссіей въ потребномъ количествѣ, смотря по населенности участка, за исключеніемъ городскихъ поселеній, составляющихъ одинъ или нѣсколько избирательныхъ участковъ, но не составляющихъ округа, въ каковыхъ мѣстностяхъ члены участковой комиссіи избираются городскою думой, или собраніемъ городскихъ уполномоченныхъ.

Въ случаѣ невозможности образовать участковую избирательную комиссію изъ числа жителей участка, окружной комиссіи предоставляется назначать нѣкоторыхъ, или всѣхъ ея членовъ изъ числа прочихъ лицъ, не лишенныхъ избирательныхъ правъ.

19. Предсѣдатели и секретари избирательныхъ комиссій избираются ими изъ своей среды. Участковымъ избирательнымъ комиссіямъ предоставляется, по заключеніи избирательныхъ списковъ, приглашать одного или двухъ секретарей изъ числа избирателей участка.

20. Обязанности предсѣдателей, членовъ и секретарей избирательныхъ комиссій отправляются безвозмездно.

21. Для дѣйствительности засѣданій и постановленій мѣстныхъ избирательныхъ комиссій требуется присутствіе предсѣдателя, секретаря и не менѣе двухъ членовъ.

22. Рѣшенія постановляются по большинству голосовъ. При раздѣленіи голосовъ поровну, голосъ предсѣдателя считается рѣшающимъ.

23. Лицо, входящее въ составъ участковой, окружной, губернской, областной, или городской избирательной комиссіи, если оно заявлено кандидатомъ къ избранію въ члены Государственной Думы въ порядкѣ ст. 37 въ округѣ, къ которому относится дѣятельность подлежащей комиссіи, не можетъ принимать дальнѣйшаго участія въ ея занятіяхъ.

24. По мѣрѣ образованія губернскихъ, областныхъ, городскихъ и окружныхъ избирательныхъ комиссій въ подлежащихъ мѣстностяхъ, немедленно производится раздѣленіе избирательныхъ округовъ на избирательные участки и образуются участковыя избирательныя комиссіи. Раздѣленіе округовъ на участки и образованіе участковыхъ комиссій должно быть закончено не позднѣе, чѣмъ за два съ половиною мѣсяца до назначеннаго дня выборовъ.

25. Помѣщенія, съ необходимыми для оныхъ принадлежностями, въ предѣлахъ соотвѣтствующихъ губерній, областей и городовъ, округовъ и участковъ отводятся для избирательныхъ комиссій городскими и уѣздными земскими управами.

Для избирательныхъ помѣщеній не могутъ быть отводимы ни помѣщенія, предназначенныя для богослужебныхъ цѣлей, ни помѣщенія полицейскихъ управленій.

26. Губернаторъ, градоначальникъ и мѣстныя полицейскія власти обязываются оказывать законное содѣйствіе къ обезпеченію возможности безпрепятственнаго выполненія избирательными комиссіями возложенныхъ на нихъ обязанностей. Всѣ должностныя лица, присутственныя мѣста и общественныя установленія обязаны доставлять безотлагательно избирательнымъ комиссіямъ, по ихъ требованію, всѣ необходимыя свѣдѣнія.

Объ избирательныхъ спискахъ.

27. Немедленно по своемъ образованіи, участковыя избирательныя комиссіи, каждая по своему участку, приступаютъ къ составленію избирательныхъ списковъ. Изготовленіе списковъ должно

быть окончено не позднѣе, какъ за шесть недѣль до назначеннаго дня выборовъ.

28. Въ избирательные списки вносятся лица, имѣющія постоянное мѣстожительство (ст. 209 уст. гражд. суд.), или дѣйствительное пребываніе во время составленія списковъ въ предѣлахъ даннаго избирательнаго участка и обладающія правами избирателя, причемъ означаются ихъ фамилія, имя, отчество, возрастъ, родъ занятій и мѣстожительство.

29. Внесеніе въ списки, по надлежащей провѣркѣ, производится: а) на основаніи заявленій самихъ избирателей; б) по собственному освѣдомленію комиссій; в) по сообщеніямъ мѣстныхъ правительственныхъ и общественныхъ установленій.

30. По крайней мѣрѣ за шесть недѣль до назначеннаго дня выборовъ, избирательные списки выставляются въ помѣщеніи комиссіи для обозрѣнія ихъ желающими, о чемъ не позднѣе слѣдующаго дня оповѣщается во всеобщее свѣдѣніе съ указаніемъ срока для заявленій объ исправленіи списковъ.

Означенное оповѣщеніе производится на русскомъ и мѣстныхъ языкахъ (ст. 11, б.): а) чрезъ выставленіе соотвѣтствующихъ объявленій въ каждомъ изъ поселеній на видныхъ мѣстахъ; б) въ городахъ и поселеніяхъ, гдѣ издается какая либо газета, сверхъ того, чрезъ помѣщеніе въ мѣстныхъ газетахъ соотвѣтствующей публикаціи, и в), независимо отъ обоихъ указанныхъ способовъ, во всѣхъ сельскихъ мѣстностяхъ чрезъ личное оповѣщеніе населенія и другими способами, которые комиссія признаетъ наиболѣе цѣлесообразными по мѣстнымъ условіямъ.

31. Заявленія объ исправленіи списковъ, какъ письменныя, такъ и устныя, принимаются участковыми комиссіями въ теченіе двухъ недѣль по выставленіи списковъ для обозрѣнія. Поступившія въ комиссію заявленія вносятся въ особую книгу и должны быть разсмотрѣны комиссіей въ ближайшіе три дня.

32. Постановленія комиссіи, состоявшіяся въ разрѣшеніе поступившихъ заявленій объ исправленіи списковъ, излагаются на письмѣ, съ изложеніемъ послужившихъ къ тому основаній, объявляются лицу, сдѣлавшему заявленіе, если оно проживаетъ въ предѣлахъ участка, и выставляются во всеобщее свѣдѣніе въ помѣщеніи комиссіи.

33. Означенныя въ предшедшей статьѣ постановленія участковой комиссіи могутъ быть обжалованы въ губернскую комиссію чрезъ участковую комиссію, какъ заявителями (ст. 31), такъ и прочими

избирателями въ теченіе семи дней со дня постановленія или со дня объявленія его заявителю (ст. 32). Губернская комиссія постановляетъ объ исправленіи списка, или объ оставленіи жалобы безъ послѣдствій, въ теченіе семи дней и сообщаетъ о своемъ постановленіи участковымъ комиссіямъ, послѣ чего списки заключаются и немедленно выставляются въ окончательномъ видѣ.

34. Правомъ участія въ выборахъ въ данномъ участкѣ пользуются только лица, внесенныя въ избирательный списокъ.

35. Каждый можетъ быть избирателемъ только въ одномъ участкѣ.

36. При дополнительныхъ выборахъ, если таковые имѣютъ мѣсто въ теченіе года послѣ общихъ выборовъ, не требуется ни новое составленіе избирательныхъ списковъ, ни выставленіе ихъ для обозрѣнія, но прежніе списки могутъ быть исправляемы въ порядкѣ, предусмотрѣнномъ статьями 31—33, въ отношеніи лицъ, пріобрѣвшихъ избирательное право, или утратившихъ свое послѣ заключенія списковъ. Пріемъ заявленій объ исправленіи списковъ начинается со времени обнародованія указа о дополнительныхъ выборахъ и прекращается за 14 дней до назначеннаго дня выборовъ.

О заявленіи кандидатовъ.

37. Не позднѣе, какъ за четырнадцать дней до назначеннаго дня выборовъ, избирателямъ предоставляется заявлять письменно предсѣдателю окружной избирательной комиссіи имена лицъ, предлагаемыхъ къ избранію въ члены Государственной Думы. Заявленія должны быть подписаны не менѣе чѣмъ двадцатью избирателями даннаго округа. Къ заявленію должно быть приложено удостовѣреніе лица, предлагаемаго въ члены Государственной Думы, о согласіи его выставить свою кандидатуру.

38. На основаніи поданныхъ заявленій, окружная избирательная комиссія составляетъ списокъ кандидатовъ.

Списокъ этотъ сообщается окружною комиссіей участковымъ комиссіямъ, которыя объявляютъ его способами, предусмотрѣнными въ ст. 30, во всеобщее свѣдѣніе.

39. На основаніи упомянутаго въ предшедшей статьѣ списка, окружною комиссіею изготовляются и разсылаются участковымъ комиссіямъ въ потребномъ количествѣ для раздачи избирателямъ печатные экземпляры означеннаго списка, а равно экземпляры изби-

рательныхъ записокъ установленнаго формата и образца на бѣлой бумагѣ съ напечатанными на нихъ именами заявленныхъ кандидатовъ, такимъ образомъ, что на каждой запискѣ печатается по одному изъ заявленныхъ именъ. Списки кандидатовъ и избирательныя записки раздаются участковою комиссіей всѣмъ желающимъ избирателямъ, причемъ одновременно экземпляры списковъ вмѣстѣ съ экземплярами каждой изъ записокъ.

40. Лица, не внесенныя въ списокъ кандидатовъ, не подлежатъ избранію въ народные представители.

Правило это не примѣняется въ случаѣ выбытія или устраненія отъ выборовъ по какимъ бы то ни было причинамъ, за исключеніемъ добровольнаго отказа, внесеннаго въ списки кандидата.

Порядокъ производства выборовъ.

41. Списокъ заявленныхъ кандидатовъ (ст. 39) выставляется во все время выборовъ, какъ у наружнаго входа, такъ и внутри помѣщенія участковыхъ комиссій.

42. Во все время производства выборовъ и подсчета голосовъ за столомъ комиссіи должны находиться не менѣе двухъ лицъ изъ состава комиссіи, кромѣ секретаря, но всѣ заявленія и протесты должны быть разсматриваемы въ составѣ не менѣе трехъ лицъ.

43. Предсѣдатель участковой комиссіи долженъ имѣть свою печать, оттискъ которой онъ заранѣе сообщаетъ окружной комиссіи.

44. Избирателямъ, а также представителямъ печати должна быть предоставлена возможность оставаться въ избирательномъ помѣщеніи и слѣдить за производствомъ выборовъ и подсчетомъ поданныхъ голосовъ.

45. О ходѣ выборовъ секретаремъ комиссіи ведется протоколъ, въ который, въ порядкѣ послѣдовательности, записываются всѣ дѣйствія комиссіи и всѣ замѣчанія избирателей, а также кандидатовъ или ихъ уполномоченныхъ по поводу выборовъ.

46. Засѣданіе избирательной комиссіи въ день выборовъ открывается въ 8 час. утра и продолжается безъ перерыва до 9 часовъ вечера.

По мѣстнымъ условіямъ, участковымъ комиссіямъ предоставляется открывать засѣданіе и ранѣе 8 час., съ предварительнымъ оповѣщаніемъ о томъ мѣстнаго населенія и увѣдомленіемъ окружной комиссіи.

47. По прибытіи не менѣе, чѣмъ троихъ избирателей, предсѣдатель комиссіи осматриваетъ избирательный ящикъ, предъявляетъ его присутствующимъ для удостовѣренія въ томъ, что онъ пустъ и не имѣетъ отверстій, кромѣ предназначеннаго для опусканія записокъ.

Послѣ сего ящикъ запирается на замокъ и опечатывается печатями комиссіи и предсѣдателя, а ярлыкъ, на которомъ наложены печати, подписывается предсѣдателемъ, членами и секретаремъ комиссіи и желающими изъ числа наличныхъ избирателей.

48. Выборы производятся закрытою подачей голосовъ посредствомъ записокъ.

49. Въ помѣщеніи избирательной комиссіи не могутъ быть допускаемы раздача и выставленіе избирательныхъ программъ, воззваній, обращеній и тому подобныхъ письменныхъ и печатныхъ произведеній, относящихся къ предвыборной дѣятельности, а равно публичная устная агитація.

50. Избиратели могутъ пользоваться для подачи голоса, какъ полученными отъ избирательной комиссіи экземплярами избирательныхъ записокъ, такъ и записками установленнаго образца всякимъ инымъ способомъ изготовленными съ именемъ одного изъ заявленныхъ кандидатовъ. Записки послѣдняго рода могутъ быть передаваемы избирателю другими лицами лишь до входа его въ помѣщеніе избирательной комиссіи.

51. Записки должны быть изъ бѣлой бумаги.

52. Въ запискахъ не должно быть никакихъ отмѣтокъ, знаковъ, надписей, замѣчаній и подчистокъ ни на лицевой, ни на оборотной сторонѣ.

53. Записки должны быть безъ подписи избирателя.

54. Въ запискѣ должно быть указано лицо, избираемое въ члены Государственной Думы.

55. Означеніе избираемаго лица можетъ быть воспроизведено въ запискѣ любымъ способомъ.

56. Означеніе лица въ запискѣ (ст. 54) дѣлается избирателемъ либо до входа въ помѣщеніе комиссіи, либо въ самомъ помѣщеніи въ отдѣльной комнатѣ или за отдѣльнымъ, огороженнымъ ширмами, столомъ.

57. Подойдя съ соблюденіемъ очереди къ столу комиссіи, избиратель называетъ свое имя, отчество и фамилію. Членъ комиссіи отыскиваетъ имя назвавшаго себя избирателя въ избирательномъ спискѣ и производитъ, въ случаѣ надобности, удостовѣреніе лично-

сти избирателя способомъ, который, по обстоятельствамъ случая представляется комиссіи наиболѣе соотвѣтствующимъ. Избранный комиссіей способъ удостовѣренія долженъ быть указанъ и въ оповѣщеніяхъ объ избирательныхъ спискахъ (ст. 30). Комиссія можетъ удовольствоваться и инымъ доказательствомъ самоличности избирателя.

58. По исполненіи изложеннаго, избиратель получаетъ отъ комиссіи конвертъ съ оттискомъ печати комиссіи.

59. Избирательная записка вкладывается избирателемъ въ конвертъ въ особой комнатѣ или за огороженнымъ столомъ (ст. 56).

60. Подойдя вновь къ столу комиссіи, избиратель вручаетъ свой конвертъ предсѣдателю, который на глазахъ у всѣхъ опускаетъ его въ отверстіе избирательнаго ящика.

61. О выдачѣ конверта избирателю одинъ изъ членовъ комиссіи дѣлаетъ отмѣтку въ избирательномъ спискѣ противъ имени лица, его получившаго.

62. Избирательная комиссія, если позволяютъ ея численный составъ и условія помѣщенія, можетъ раздѣлиться на время подачи голосовъ на нѣсколько отдѣленій, но съ тѣмъ, чтобы въ составѣ каждаго засѣдало не менѣе двухъ членовъ и секретаря.

63. Въ 9 часовъ вечера предсѣдатель комиссіи объявляетъ подачу голосовъ законченною, послѣ чего опусканіе въ ящикъ пакетовъ съ избирательными записками прекращается и комиссія приступаетъ къ подсчету поданныхъ голосовъ.

64. Предсѣдатель комиссіи вскрываетъ избирательный ящикъ, вынимаетъ изъ него пакеты одинъ за другимъ, считаетъ ихъ и подсчитанное число пакетовъ свѣряетъ съ отмѣченнымъ числомъ лицъ, подавшихъ записки (ст. 61).

65. По исполненіи изложеннаго, предсѣдатель комиссіи вынимаетъ избирательныя записки изъ пакетовъ и, совмѣстно съ членами комиссіи, дѣлаетъ подсчетъ означеннымъ на запискахъ именамъ.

66. Если общее число подданныхъ по участку пакетовъ не превышаетъ двадцати пяти, то вскрытіе пакетовъ въ участковой комиссіи не производится, а всѣ пакеты пересылаются, съ указаніемъ ихъ числа въ окружную избирательную комиссію, гдѣ вскрываются для присоединенія числа содержащихся въ нихъ голосовъ къ общему итогу голосовъ по округу.

67. Признаются недѣйствительными и подсчитываются особо:

а) избирательныя записки, вложенныя въ пакеты безъ печати комиссіи или въ пакеты, снабженные какой-либо отмѣткой;

б) избирательныя записки, написанныя не на бѣлой бумагѣ;

в) избирательныя записки съ наружными знаками, отмѣтками, замѣчаніями, надписями или подчистками;

г) избирательныя записки, не заключающія никакого имени, или имя, которое невозможно прочесть;

д) избирательныя записки, на основаніи которыхъ нельзя точно установить личность избираемаго;

е) избирательныя записки, въ которыхъ голосъ подается за лицо, не подлежащее избранію;

ж) избирательныя записки, содержащія по нѣсколько именъ;

з) избирательныя записки, заключенныя по нѣсколько въ одинъ пакетъ и указывающія на нѣсколько лицъ. Нѣсколько записокъ, указывающихъ на одно и то же лицо и заключенныхъ въ одинъ пакетъ, считаются за одинъ голосъ.

68. Недѣйствительныя записки нумеруются и прилагаются къ протоколу.

69. Результаты подсчета вносятся въ протоколъ и оглашаются предсѣдателемъ комиссіи.

70. Подсчетъ (ст. 65—69) долженъ быть произведенъ безъ перерыва.

71. Не позднѣе слѣдующаго утра участковая комиссія препровождаетъ въ окружную комиссію протоколъ выборовъ, избирательный списокъ съ отмѣтками о лицахъ, подавшихъ записки, письменные протесты по поводу выборовъ, избирательныя записки, по поводу которыхъ заявлены протесты, избирательныя записки, признанныя недѣйствительными.

Избирательныя записки, не отосланныя въ окружную комиссію, хранятся участковой комиссіей запечатанными до утвержденія Государственною Думою выборовъ, послѣ чего сжигаются.

72. Не позднѣе, какъ на третій день по полученіи изъ всѣхъ участковъ означеннаго въ предшедшей статьѣ матеріала, окружная избирательная комиссія открываетъ публичное засѣданіе для подсчета общаго результата выборовъ, произведенныхъ по участкамъ.

73. При означенномъ подсчетѣ соотвѣтственно примѣняютя правила, означенныя въ ст.ст. 64—70 сего закона.

74. О всѣхъ случаяхъ, когда окружная комиссія признаетъ дѣйствительной записку, признанную учасковою комиссіей недѣйствительною, или обратно,—записывается въ протоколъ.

75. Не позже слѣдующаго за окончаніемъ подсчета утра окружная комиссія сообщаетъ о результатахъ выборовъ по округу губерн-

ской, областной или городской избирательной комиссіи, по принадлежности.

76. Избраннымъ почитается лицо, за которое въ предѣлахъ округа подано болѣе половины всѣхъ избирательныхъ записокъ, признанныхъ дѣйствительными окружною комиссіей.

77. Общій результатъ выборовъ по округу провозглашается предсѣдателемъ окружной комиссіи въ самомъ засѣданіи тотчасъ по окончаніи общаго подсчета.

78. Объ избраніи комиссія письменно увѣдомляетъ избраннаго.

79. Если ни одно лицо не сосредоточитъ на себѣ простого большинства законно поданныхъ голосовъ (ст. 77), или если отъ избраннаго лица послѣдуетъ отказъ отъ принятія избранія, то губернская, областная, или городская комиссія, по принадлежности, назначаетъ новые выборы по округу въ одинъ изъ слѣдующихъ воскресныхъ дней, но не позднѣе, какъ во второе воскресенье послѣ объявленія результата выборовъ (ст. 77).

80. Лицо, принявшее избраніе въ одномъ изъ округовъ, почитается отказавшимся отъ избранія въ другихъ округахъ, гдѣ также послѣдовало его избраніе.

81. Къ новымъ выборамъ, назначаемымъ на основаніи ст. 80, соотвѣственно примѣняется общій порядокъ выборовъ. При семъ избраннымъ почитается лицо, получившее относительное большинство законно поданныхъ голосовъ.

82. Если, въ силу какихъ либо чрезвычайныхъ обстоятельствъ, выборы въ данномъ округѣ не могли быть произведены вовсе, то они отсрочиваются губернской, областной или городской комиссіей, на слѣдующій воскресный день.

О заключительныхъ дѣйствіяхъ по выборамъ.

83. Протоколъ засѣданія окружной избирательной комиссіи, со всѣмъ выборнымъ производствомъ и приложеніями, препровождается ею безотлагательно въ канцелярію Думы.

84. Объ избранномъ въ члены Государственной Думы лицѣ окружная комиссія сообщаетъ министру внутреннихъ дѣлъ.

85. Правительствующій Сенатъ, по представленнымъ министромъ внутреннихъ дѣлъ свѣдѣніямъ (ст. 10), по мѣрѣ ихъ полученія, публикуетъ списокъ лицъ, избранныхъ въ народные представители.

86. Жалобы на дѣйствія окружныхъ комиссій и просьбы объ

отмѣнѣ выборовъ приносятся Думѣ въ теченіе семи дней со дня заключенія выборовъ.

87. Провѣрка выборовъ, разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія комиссій и утвержденіе или отмѣна произведенныхъ выборовъ принадлежитъ Думѣ.

88. Всѣ издержки по производству выборовъ относятся на счетъ государственнаго казначейства.

Переходныя постановленія.

89. Въ тѣхъ мѣстностяхъ, въ коихъ ко времени примѣненія сего закона не будутъ введены земскія и городскія учрежденія, губернскія, областныя и окружныя избирательныя комиссіи составляются примѣнительно къ правиламъ объ образованіи губернскихъ, областныхъ и окружныхъ по дѣламъ о выборахъ комиссій, изложеннымъ въ положеніи о выборахъ въ Государственную Думу, т. I, ч. II, св. зак., изд. 1906 г.

90. Въ областяхъ Уральской, Тургайской, Акмолинской, Семипалатинской, Закаспійской и Якутской окружнымъ избирательнымъ комиссіямъ, съ разрѣшенія подлежащихъ областныхъ комиссій, а въ областяхъ Амурской и Приморской областнымъ комиссіямъ предоставляется въ случаяхъ крайней необходимости:

а) образовывать для нѣсколькихъ избирательныхъ участковыхъ комиссій одну участковую избирательную комиссію, объѣзжающую въ полномъ составѣ, или въ составѣ подкомиссій подвѣдомственные ей избирательные участки какъ для составленія избирательныхъ списковъ, такъ и для производства выборовъ;

б) измѣнять сроки для составленія и исправленія избирательныхъ списковъ, установленные статьями 27, 30, 31, 33, 36;

в) назначать подачу голосовъ по участкамъ въ различные дни, не совпадающіе съ днемъ выборовъ, назначенныхъ по всей Имперіи.

Проектъ объ измѣненіи правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи.

Первой Государственной Думѣ не пришлось практически столкнуться съ вопросомъ о ея правахъ по разсмотрѣнію бюджета. Ко времени ея созыва государственная роспись доходовъ и расходовъ на 1906 годъ была уже утверждена и опубликована, а проектъ росписи на 1907 годъ, согласно закону, долженъ былъ поступить на разсмотрѣніе Думы лишь осенью 1906 года. Въ ожиданіи внесенія этого проекта Дума признала необходимымъ заблаговременно организовать бюджетную и финансовую комиссіи, которыя немедленно приступили къ общему изученію нашего бюджета и собранію необходимыхъ для этого матеріаловъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ однако обстоятельства заставили Думу коснуться и бюджета 1906 года, въ связи съ вопросомъ о помощи населенію, пострадавшему отъ неурожая. Составленный Думою законопроектъ по этому вопросу, несмотря на возраженія министерства принятый и Государственнымъ Совѣтомъ и утвержденный 3 іюля 1906 г., возлагалъ на обязанность министерства пересмотрѣть расходную смѣту 1906 г. въ видахъ ея сокращенія и внести въ Думу соотвѣтствующіе законопроекты не позднѣе 23 іюля. Но этотъ первый законъ, изданный въ Россіи въ конституціонномъ порядкѣ, остался безъ исполненія, такъ какъ черезъ нѣсколько дней послѣ его обнародованія Дума была распущена.

Вторая Дума, въ отличіе отъ первой, встрѣтилась съ бюджетнымъ вопросомъ съ самаго начала ея дѣятельности, такъ какъ на разсмотрѣніе ея былъ внесенъ проектъ государственной росписи 1907 года. Какъ извѣстно, отношеніе къ бюджету раздѣлило думскую оппозицію на двѣ группы. Соціалистическія фракціи желали отвергнуть бюджетъ цѣликомъ, не разсматривая его. Напротивъ, к.-д. фракція и другія оппозиціонныя группы признавали необходимымъ разсмотрѣніе проекта росписи по существу и передачу его для этой цѣли въ комиссію, что и было постановлено Государственной Думой. Настаивая, такимъ образомъ, чтобы Дума использовала всѣ бюджетныя права, предоставленныя ей закономъ, партія народной свободы не могла вмѣстѣ съ тѣмъ оставить безъ вниманія и вопроса о необходимости расширенія этихъ правъ.

Въ настоящее время порядокъ разсмотрѣнія Государственной Думой росписи доходовъ и расходовъ регулируется, главнымъ об-

разомъ, правилами 8 марта 1906 г., нѣкоторыя изъ постановленій которыхъ были позднѣе перенесены въ основные законы 23 апрѣля 1906 г. Какъ справедливо было указано к.-д. фракціей въ печатаемой ниже объяснительной запискѣ къ ея законопроекту, исторія составленія правилъ 8 марта ясно свидѣтельствуетъ, что первоначально они предназначались для Думы, какъ учрежденія законосовѣщательнаго, а не законодательнаго. Выработавшее эти правила «особое совѣщаніе» было учреждено 28 сентября 1905 г., т. е. до манифеста 17 октября. Что провозглашеніе конституціоннаго принципа не оказало существеннаго вліянія на направленіе работъ совѣщанія, явствуетъ напр. изъ того, что ст. 9 правилъ, содержащая одно изъ важнѣйшихъ ограниченій бюджетныхъ правъ Думы, подробно мотивируется въ объяснительной запискѣ и. д. статсъ-секретаря А. Кобеляцкаго, помѣченной 1 октября 1905 г. И дѣйствительно, несмотря на то, что составители правилъ 8 марта въ своихъ «соображеніяхъ» ссылаются между прочимъ, на «практику иностранныхъ государствъ», установленныя правилами бюджетныя права Государственной Думы рѣзко отличаются отъ соотвѣтствующихъ правъ западно-европейскихъ парламентовъ своимъ крайне ограниченнымъ объемомъ. Значительная часть бюджета является, по выраженію самихъ представителей правительственной власти «забронированной», т. е. или совсѣмъ не подлежащей разсмотрѣнію народныхъ представителей или подлежащей лишь чисто формальной провѣркѣ съ точки зрѣнія соотвѣтствія бюджетныхъ назначеній ихъ «основаніямъ», установленнымъ помимо Думы.

Прежде всего, въ отличіе отъ западно-европейскихъ монархій, гдѣ такъ называемый liste civile Монарха устанавливается народнымъ представительствомъ, изъ обсужденія Государственной Думы совершенно изъяты расходы министерства императорскаго двора и состоящихъ въ его вѣдѣніи учрежденій, поскольку эти расходы не превышаютъ ассигнованій по росписи 1906 г., а также расходы, обусловленные учрежденіемъ объ Императорской фамиліи соотвѣтственно происшедшимъ въ ней перемѣнамъ. Это изъятіе, содержащееся въ ст. 5 «правилъ», закрѣплено въ ст. 115 осн. зак. Равнымъ образомъ, по основнымъ законамъ (ст. 114), при обсужденіи росписи не подлежатъ исключенію или сокращенію назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и другимъ обязательствамъ, принятымъ на себя государствомъ.

Еще болѣе существенныя ограниченія компетенціи Думы содержатъ ст.ст. 116 и 117 осн. зак. Согласно послѣдней, чрезвычайные,

сверхсмѣтные кредиты на потребности военнаго времени и на приготовленія, предшествующія войнѣ, открываются въ порядкѣ верховнаго управленія. Ст. 117 допускаетъ, въ случаѣ опозданія утвержденія росписи, продленіе дѣйствія бюджета предшествующаго года, безъ согласія народнаго представительства, причемъ на практикѣ статья эта получила распространительное толкованіе, не соотвѣтствующее ея прямому смыслу.

Кромѣ этихъ постановленій, перенесенныхъ въ основные законы, правила 8 марта заключаютъ въ себѣ рядъ другихъ не менѣе важныхъ оговорокъ подобнаго же характера. Такъ, ст. 6 совершенно изъемлетъ изъ обсужденія Государственной Думы кредиты: 1) на расходы собственной Е. И. В. канцеляріи и канцеляріи Е. И. В. по принятію прошеній и 2) на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами на экстренныя въ теченіе года надобности, поскольку эти кредиты не превышаютъ назначеній росписи 1906 г. Далѣе, общее ограниченіе бюджетныхъ правъ Думы содержится въ ст. 9 тѣхъ же правилъ, которая объявляетъ не подлежащими исключенію или измѣненію «такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, расписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управленія послѣдовавшихъ». Если Дума желаетъ исключить или измѣнить эти доходы или расходы, она должна возбуждать по каждому изъ нихъ самостоятельное законодательное предположеніе въ томъ сложномъ порядкѣ, какой установленъ для думской законодательной иниціативы (ст. 10). Въ западно-европейскомъ конституціонномъ правѣ вопросъ объ отношеніи бюджета къ законамъ, обусловливающимъ постоянные доходы и расходы государства, представляется спорнымъ и разрѣшается въ различныхъ странахъ неодинаково. Но во всякомъ случаѣ западное бюджетное право въ этомъ отношеніи отличается отъ дѣйствующаго у насъ двумя существенными чертами. Во-первыхъ, отсутствіемъ формальныхъ ограниченій бюджетной компетенціи парламента, вслѣдствіе чего вопросъ о томъ, могутъ ли тѣ или иныя доходныя или расходныя статьи считаться обязательными для народнаго представительства, подлежитъ свободному рѣшенію самихъ народныхъ представителей. Во-вторыхъ, тѣмъ, что и въ тѣхъ государствахъ, гдѣ признается обязательность извѣстной части бюджета, парламентъ связанъ при установленіи бюджета исключительно законами, изданными при его же участіи, но никоимъ образомъ не правительственными распоряженіями. У насъ же не только законъ, но и актъ, состоявшійся въ порядкѣ

управленія, можетъ изъять извѣстный доходъ или расходъ изъ подъ власти народнаго представительства. Ясно, что при такихъ условіяхъ не только при первомъ же парламентскомъ разсмотрѣніи росписи огромная часть ея оказывается «забронированной» (и притомъ нерѣдко, какъ видно изъ приводимой ниже объяснительной записки такими актами, порядокъ изданія которыхъ даже при прежнемъ государственномъ строѣ не могъ считаться закономѣрнымъ), но и въ будущемъ для правительства открывается возможность расширять «забронированную» область и соотвѣтственно сокращать и безъ того урѣзанную компетенцію народнаго представительства.

Отступленія отъ общихъ конституціонныхъ началъ бюджетнаго права этимъ не исчерпываются. Не ограничиваясь изъятіемъ изъ законодательнаго разсмотрѣнія чрезвычайныхъ, сверхсмѣтныхъ расходовъ на потребности военнаго времени и на приготовленія къ войнѣ, а также установленіемъ особаго, неприкосновеннаго для Думы, ежегоднаго кредита на непредусмотрѣнные смѣтою экстренные расходы, правила 8 марта сверхъ того предоставляютъ совѣту министровъ разрѣшать собственною властью непредусмотрѣнные смѣтой «неотложные» расходы, какъ во время думскихъ сессій, такъ и внѣ ихъ, обязывая лишь министровъ уже по разрѣшеніи расхода представлять о немъ Думѣ, въ первомъ случаѣ—«по возможности до окончанія сессіи», а во второмъ—въ теченіе 2 мѣсяцевъ послѣ ея открытія; въ случаѣ же, если расходъ «требуетъ тайны», то Дума можетъ узнать о немъ только «по минованіи необходимости въ сохраненіи тайны».

Изъ сказаннаго ясно, насколько далекъ установленный въ Россіи порядокъ разсмотрѣнія государственной росписи отъ осуществленія основного конституціоннаго принципа, въ силу котораго ни одна часть бюджета не можетъ быть изъята изъ вѣдѣнія народныхъ представителей и ни одинъ расходъ не можетъ быть произведенъ безъ ихъ согласія. Приблизить наше бюджетное право къ этому порядку, «разбронировать» хотя бы отчасти бюджетъ—такова цѣль, которую преслѣдовала парламентская фракція партіи народной свободы, внося во вторую Думу (2 апрѣля 1907 г.) печатаемый ниже «проектъ измѣненія правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи». Фракція при этомъ лишена была возможности поставить вопросъ во всемъ его объемѣ, ибо полное преобразованіе бюджетнаго права потребовало бы измѣненія основныхъ законовъ, по отношенію къ которымъ Дума не имѣетъ права инціативы. Въ виду этого законопроектъ ограничивается устраненіемъ и измѣ-

неніемъ лишь тѣхъ изъ указанныхъ выше ограничительныхъ постановленій, которыя не вошли въ составъ основныхъ законовъ.

Наряду съ отмѣной ст. ст. 6, 9, 10 и 17, содержаніе которыхъ выяснено выше и съ соотвѣтствующимъ редакціоннымъ измѣненіемъ ст. 16, въ законопроектѣ слѣдуетъ еще отмѣтить новое изложеніе ст. 4, въ силу котораго раздѣленіе росписи по параграфамъ, имѣющее весьма важное значеніе для фактическаго объема правъ Думы (въ предѣлахъ параграфовъ министры могутъ передвигать кредиты), опредѣляется закономъ.

Проектъ измѣненія правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 2 апрѣля 1907 года.

Заявленіе подписали: В. Гессенъ, А. Шингаревъ, Н. Кутлеръ, П. Струве, кн. П. Долгоруковъ, А. Перелешинъ, А. Савельевъ, Н. Тучковъ, В. Маклаковъ, А. Кизеветтеръ, Р. Смирновъ, Л. Рабиновичъ, А. Бакунинъ, С. Булгаковъ, Черносвитовъ, О. Пергаментъ, Сыртлановъ, Л. Шмаринъ, Н. Тесленко, М. Аджемовъ, Ф. Родичевъ, В. Кузьминъ-Караваевъ, М. Бобинъ, Ш. Абрамсонъ, А. Иконниковъ, Ник. Рубисовъ, В. Маминъ, І. Атабековъ, Л. Селяновъ, В. Корде, Ар. Долговъ, Ф. Ланевъ, М. Кирьяновъ, Н. Поташевъ, Тахтамировъ.

Объяснительная записка.

Правила 8 марта 1906 г. о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи чрезвычайно сильно и нецѣлесообразно съуживаютъ полномочія Государственной Думы въ дѣлѣ разсмотрѣнія и исправленія бюджета. Исторія вопроса о бюджетныхъ правахъ Государственной Думы съ полной ясностью показываетъ, что эти правила о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи въ существѣ своемъ составлены для Думы, какъ учрежденія законосовѣщательнаго. Ими весьма значительная часть бюджета фиксируется, какъ неподлежащая измѣненію со стороны Государственной Думы въ порядкѣ разсмотрѣнія и голосованія государственной росписи. Въ силу ст. 9 «не могутъ быть исключаемы или измѣняемы такіе доходы и расходы, которые внесены въ проектъ росписи на основаніи дѣйствующихъ законовъ, положеній, штатовъ, росписаній, а также Высочайшихъ повелѣній, въ порядкѣ верховнаго управленія послѣдовавшихъ».

Эта статья ставитъ огромныя препятствія важному дѣлу сокращенія государственныхъ расходовъ по почину Государственной

Думы и притомъ она подводитъ подъ понятіе неприкосновенныхъ для Государственной Думы расходовъ всякаго рода, расходы, состоявшіеся, до учрежденія и созыва Государственной Думы, въ такомъ порядкѣ, который и при прежнемъ государственномъ строѣ не могъ почитаться закономѣрнымъ.

Этотъ вопросъ возникалъ при выработкѣ правилъ о государственной росписи и неудобство такого порядка вещей отчетливо сознавалось и прямо признавалось даже ихъ составителями. Они указывали, что при примѣненіи разбираемой статьи «возникнутъ, конечно, сомнѣнія относительно того, всякое ли Высочайшее повелѣніе, независимо отъ порядка, въ коемъ оно издано—можетъ считаться безспорнымъ оправданіемъ того или иного расхода. Это опасеніе тѣмъ болѣе основательно, что въ настоящее время Государственнымъ Совѣтомъ признана необходимость устранить наблюдавшіяся ранѣе отступленія въ порядкѣ изданія законовъ, причемъ постановлено, что изданіе новыхъ законовъ, не исключая и временныхъ правилъ, имѣющихъ значеніе закона, а также измѣненіе, дополненіе, пріостановленіе дѣйствія, отмѣна и преподаваемое Высочайшею властью изъясненіе истиннаго разума законовъ и означенныхъ правилъ происходитъ не иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ основными законами. Между тѣмъ, весьма многіе, притомъ очень крупные и мало популярные расходы (напр. на секретныя надобности по полиціи), имѣютъ основаніемъ для своего производства Высочайшія повелѣнія, испрошенныя всеподданнѣйшими докладами. Независимо отъ сего, въ примѣненіи къ смѣтному дѣлу можно указать на такія Высочайшія повелѣнія, дающія основанія къ испрошенію кредитовъ, которыя послѣдовали по меморіямъ департамента государственной экономіи, т. е. безъ обсужденія въ общемъ собраніи Государственнаго Совѣта. Справедливо ли примѣнять къ этимъ узаконеніямъ то же строгое правило, которое ограждаетъ безостановочное примѣненіе *закона въ истинномъ значеніи этого понятія*, или въ отношеніи поименованныхъ кредитовъ могли бы быть допущены нѣкоторыя послабленія въ смыслѣ расширенія полномочій Думы» [1]).

Вопросъ долженъ ставиться, конечно, не о «послабленіяхъ» Государственной Думѣ, а объ ея правахъ, утвержденныхъ въ законѣ.

[1]) Помѣченная 1 октября 1905 г. объяснительная записка и. д. статсъ-секретаря А. Кобеляцкаго къ проекту правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія финансовыхъ смѣтъ министерствъ и главныхъ управленій и государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны ассигнованій, росписью не предусмотрѣнныхъ. Стр. 66.

Существующія государственныя учрежденія и связанное съ ихъ существованіемъ непрерывное осуществленіе законовъ, лежащихъ въ основѣ этихъ учрежденій, не должны, конечно, зависѣть отъ разсмотрѣнія и голосованія государственной росписи. Но отъ признанія этой истины до полнаго стѣсненія правъ народнаго представительства по исправленію доходнаго и расходнаго бюджета очень далеко. Въ этомъ отношеніи надо положиться не на предписаніе закона, а на государственный смыслъ самого народнаго представительства, который не позволитъ ему въ бюджетномъ порядкѣ ломать законодательство. И слѣдуетъ рѣшительно настаивать на томъ, что исключеніе излишнихъ расходовъ, исторически наросставшихъ въ нашемъ совершенно нераціонально и незакономѣрно сложившемся бюджетѣ, не имѣетъ ничего общаго съ той ломкой законодательства въ бюджетномъ порядкѣ, которой слѣдовало бы опасаться. Сохраненіе въ силѣ ст. 9 крайне затруднитъ сокращеніе цѣлаго ряда чрезмѣрныхъ и устраненіе цѣлаго ряда излишнихъ расходовъ, такъ какъ идти законодательнымъ порядкомъ въ этомъ отношеніи означало бы взвалить на Государственную Думу огромную и технически крайне трудную работу.

На основаніи этихъ соображеній ст. 9 подлежитъ отмѣнѣ.

Ст. 10 правилъ 8 марта съ одной стороны вытекаетъ изъ ст. 9 и излагаетъ ея содержаніе въ положительной формѣ, съ другой же стороны связываетъ свободу Думы въ установленіи новыхъ расходовъ въ порядкѣ разсмотрѣнія и голосованія государственной росписи и такимъ образомъ лишаетъ Государственную Думу такъ называемой бюджетной иниціативы.

При отсутствіи полной и прочно установившейся солидарности между народнымъ представительствомъ и исполнительной властью такое ограниченіе въ самомъ законѣ бюджетныхъ правъ парламента представляется нецѣлесообразнымъ. Съ другой стороны, даже съ точки зрѣнія противниковъ бюджетной иниціативы парламента, до тѣхъ поръ, пока Государственная Дума не является единственнымъ законодательнымъ органомъ, установляющимъ бюджетъ, изъ предоставленія ей бюджетной иниціативы не можетъ проистекать серьезныхъ невыгодныхъ для дѣла послѣдствій.

Посему ст. 10 подлежитъ отмѣнѣ.

Измѣненіе, вносимое въ ст. 4, во-первыхъ, точно указываетъ способъ голосованія государственной росписи, во-вторыхъ, предписываетъ, чтобы самое раздѣленіе росписи на параграфы, подлежащіе голосованію и опредѣляющіе права распорядителей кредитовъ устанавливалось закономъ.

Ст. 6, гласящая: «включенные въ проектъ росписи кредиты: 1) на расходы Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи и Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній и 2) на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности подлежатъ обсужденію въ тѣхъ лишь частяхъ, въ коихъ сіи кредиты испрашиваются съ превышеніемъ противъ назначеній Высочайше утвержденной 29 декабря 1905 г. росписи», эта статья устанавливаетъ серьезное ограниченіе правъ Государственной Думы, въ существѣ дѣла не имѣющее никакихъ оправданій, и потому подлежитъ отмѣнѣ.

Ст. 17 гласитъ, «если испрошеніе въ порядкѣ, установленномъ для разсмотрѣнія росписи, разрѣшенія на производство неотложнаго расхода представляется по краткости времени, въ теченіе коего долженъ быть произведенъ расходъ, невозможнымъ, то необходимый на такого рода расходы кредитъ открывается по постановленію Совѣта Министровъ. О таковыхъ ассигнованіяхъ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями, по смѣтамъ коихъ означенные кредиты были открыты, вносятъ въ Государственную Думу особыя представленія въ случаѣ открытія кредитовъ во время сессіи; представленія, оправдывающія неотложность упомянутыхъ ассигнованій, вносятся, по возможности, до окончанія сессіи, а во всѣхъ прочихъ случаяхъ—въ теченіе двухъ слѣдующихъ за открытіемъ новой сессіи мѣсяцевъ. Изъятія изъ сего правила допускаются лишь въ отношеніи кредитовъ, требующихъ тайны, о коихъ представленія вносятся въ Думу по минованіи необходимости въ сохраненіи тайны».

Статья эта не имѣетъ за себя ни малѣйшаго государственнаго оправданія, ибо необходимо имѣть въ виду, что она предусматриваетъ вовсе не порядокъ производства чрезвычайныхъ расходовъ въ случаѣ наступленія или приближенія войны (этотъ порядокъ установленъ ст. 18, представляющей ссылку на законоположеніе 26 февраля 1890 г.). Совершенно непонятно, какіе, помимо предусмотрѣнныхъ ст. 18, расходовъ 1) «на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ» и 2) «на потребности военнаго времени»—мыслимы еще расходы, которые не могли бы быть покрыты изъ фонда на экстренныя надобности и являлись бы столь неотложными, что они не могутъ быть проведены въ нормальномъ законодательномъ порядкѣ. Нельзя также помимо «приготовленій къ войнѣ» допустить государственной тайны въ дѣлѣ производства экстренныхъ расходовъ; такое расширеніе понятія государственной тайны только раскрываетъ двери для произвола.

По этимъ соображеніямъ ст. 17 подлежитъ отмѣнѣ.

Въ соотвѣтствіи съ предлагаемой отмѣной ст. 17, ссылка на эту статью въ ст. 16 подлежитъ исключенію.

Проектъ.

На основаніи изложенныхъ въ объяснительной запискѣ соображеній предлагаемъ Государственной Думѣ: Въ измѣненіе правилъ о порядкѣ разсмотрѣнія государственной росписи доходовъ и расходовъ, а равно о производствѣ изъ казны расходовъ, росписью не предусмотрѣнныхъ (св. зак., т. I, ч. II, изд. 1906 г.) постановить:

Ст. 4. Постановленія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы относительно доходовъ и расходовъ голосуются по параграфамъ росписи, соотвѣтствующимъ параграфамъ отдѣльныхъ смѣтъ. Количество параграфовъ, на которые разбиваются смѣты, опредѣляется закономъ.

Ст. 6 отмѣняется.

Ст. 9 отмѣняется.

Ст. 10 отмѣняется.

Ст. 16. Производство въ теченіе дѣйствія государственной росписи, не предусмотрѣнныхъ въ ней, неотложныхъ расходовъ, если послѣдніе не могутъ быть покрыты за счетъ особаго кредита на расходы, не предусмотрѣнные смѣтами, на экстренныя въ теченіе года надобности или за счетъ ожидаемыхъ сбереженій въ предѣлахъ ассигнованій по параграфамъ росписи допускается не иначе, какъ по испрошеніи на то разрѣшенія въ порядкѣ, установленномъ для утвержденія росписи за исключеніемъ случаевъ, указанныхъ въ ст. 18 (св. зак., т. I, ч. II, изд. 1906 г.).

Ст. 17 отмѣняется.

Остальныя статьи означенныхъ правилъ сохраняютъ силу.

Проектъ закона объ измѣненіи ст. 55—57 Учрежденія Государственной Думы.

ЗАЯВЛЕНІЕ ОБЪ ИЗМѢНЕНІИ ЗАКОНА.

Внесено въ Государственную Думу перваго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 20 мая 1906 года.

Заявленіе подписали: М. Винаверъ, М. Ковалевскій, В. Набоковъ, М. Острогорскій, И. Петрункевичъ, П. Толстой, Имшенецкій, П. Новгородцевъ, А. Парамоновъ, В. Яновскій, М. Лебедевъ, А. Вязловъ, П. Садыринъ, К. Черновъ, Б. Скульскій, В. Якушкинъ, А. Медвѣдевъ, А. Мухановъ, Г. Шершеневичъ, Г. Костромитиновъ, Н. Ширковъ, св. К. Афанасьевъ, Г. Брукъ, П. Ростовцевъ, Ф. Ивановскій, А. Свѣчинъ, А. фонъ-Рутценъ, П. Овчинниковъ. Ф. Штейнгель, кн. П. Долгоруковъ, А. Хоментовскій, Миклашевскій.

Объяснительная записка.

Кратковременное дѣйствіе ст. 55—57 Учр. Госуд. Думы успѣло уже доказать, въ какой мѣрѣ правила указанныхъ статей затрудняютъ правильную законодательную дѣятельность Государственной Думы. Законъ устанавливаетъ, независимо отъ обсужденія законопроекта по существу, еще особое предварительное сужденіе по вопросу о «желательности» закона. И даже это предварительное сужденіе по вопросу о «желательности» закона допустимо не ранѣе истеченія мѣсячнаго срока со дня сообщенія подлежащему министру копіи заявленія объ изданіи новаго или отмѣнѣ или измѣненіи стараго закона. Такая чрезвычайная отсрочка въ разсмотрѣніи законопроектовъ, большинство коихъ является крайне неотложными, вызвала на практикѣ обсужденіе по существу вносимыхъ въ Думу заявленій при обсужденіи вопроса о назначеніи комиссіи. Это обсужденіе,—устраненіе котораго чрезвычайно затруднительно, при дѣйствіи законовъ, отдѣляющихъ моментъ разсмотрѣнія законопроекта по существу,—отнимаетъ у Государственной Думы очень много времени, не освобождая нисколько Думу отъ необходимости

вторичнаго обсужденія законопроекта въ томъ же объемѣ по возвращеніи его изъ комиссіи.

Въ виду сего представляется необходимымъ: 1) устранить вовсе дѣленіе сужденій на двѣ стадіи (сужденіе о «желательности» и сужденіе о самомъ существѣ законопроектовъ); 2) принять за общее правило, что по поступленіи законопроекта Государственная Дума избираетъ комиссію для разсмотрѣнія вносимаго законопроекта; изъ этого правила, конечно, допускаются исключенія для случаевъ чрезвычайно простыхъ, гдѣ предварительнаго разсмотрѣнія въ комиссіи не требуется, а также для случаевъ, въ которыхъ Дума признаетъ заявленіе вообще незаслуживающимъ разсмотрѣнія въ комиссіи; 3) сократить срокъ, установленный ст. 56 съ мѣсячнаго до недѣльнаго.

Настоящее заявленіе просимъ признать спѣшнымъ и для разсмотрѣнія его немедленно избрать комиссію, на которую возложить обязанность въ теченіе трехъ дней.

Проектъ закона въ замѣнъ ст. 55—57 Учрежденія Государственной Думы.

§ 55.

Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданія новаго закона члены Государственной Думы подаютъ письменное заявленіе ея предсѣдателю. Если заявленіе это подписано не менѣе чѣмъ 30-ю членами, то предсѣдатель *доводитъ о немъ до свѣдѣнія Думы и сообщаетъ копію его, съ относящимися къ нему приложеніями министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, къ предметамъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится.*

§ 56.

Государственная Дума рѣшаетъ вопросъ о передачѣ внесеннаго заявленія на разсмотрѣніе комиссіи.

§ 57.

День слушанія въ Государственной Думѣ *доклада комиссіи по существу* заявленія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона *назначается не раньѣ какъ черезъ недѣлю по сообщеніи подлежащимъ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями (ст. 55) копіи заявленія и относящихся къ нему приложеній.*

ДОКЛАДЪ КОМИССІИ 19-ти

ПО ВОПРОСУ

объ измѣненіи ст.ст. 55—57 Учр. Гос. Думы.

Внесено въ Государственную Думу перваго созыва 30 мая 1906 года.

Учрежденіемъ Государственной Думы законодательная иниціатива предоставлена по преимуществу министрамъ. Отдѣльные члены Думы лишены вовсе законодательной иниціативы; законодательная иниціатива Государственной Думы, какъ цѣлаго, поставлена въ зависимость отъ многихъ стѣснительныхъ условій. Настоящій законопроектъ направленъ не къ переустройству этихъ основныхъ началъ Учрежденія Государственной Думы. Онъ не касается вовсе законодательной иниціативы отдѣльныхъ членовъ Думы. Онъ не затрагиваетъ также области законодательной иниціативы министровъ. Онъ имѣетъ исключительно цѣлью возможно спѣшное устраненіе тѣхъ затрудненій, которыми обставлена законодательная иниціатива самой Государственной Думы.

Затрудненія эти въ значительной мѣрѣ объясняются происхожденіемъ дѣйствующаго закона. По положенію 6 августа 1905 г. Государственная Дума имѣла характеръ учрежденія законосовѣщательнаго, и такому характеру учрежденія соотвѣтствовало представленіе о томъ, что даже починъ Думы въ области законодательства долженъ въ конечномъ результатѣ приводить къ тому, что самые законы будутъ сочиняться министрами. И только въ видѣ исключенія, при отказѣ министровъ, право составленія проекта закона переходило къ самой Думѣ. Къ этой основной цѣли и были направлены статьи 55—57 Учрежденія въ нынѣшней ихъ редакціи.

По правиламъ этихъ статей заявленіе объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго закона или изданія новаго дважды подлежало обсужденію министровъ: одинъ разъ въ качествѣ заяв-

ленія 30 лицъ—и для этого обсужденія законъ предоставлялъ министрамъ мѣсячный срокъ,—второй разъ послѣ принятія Думою рѣшенія о желательности предлагаемаго законодательнаго предположенія. И то и другое, очевидно, имѣло цѣлью предоставить министрамъ возможность рѣшить для себя вопросъ: могутъ ли они принять на себя составленіе предлагаемаго Государственною Думою закона или нѣтъ.

Указанный порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ въ Думѣ не примѣняется ни въ одной изъ странъ, въ которыхъ дѣйствуютъ представительныя учрежденія, облеченныя властью законодательной. Нормальный ходъ дѣла въ такихъ странахъ состоитъ въ томъ, что законодательныя предположенія, поступающія въ представительное учрежденіе отъ отдѣльныхъ ли членовъ или отъ группы членовъ,—докладываются въ общемъ собраніи на предметъ рѣшенія вопроса объ избраніи особой комиссіи для ихъ разсмотрѣнія. По нѣкоторымъ законодательствамъ этому такъ называемому «первому» чтенію предшествуетъ предварительное разсмотрѣніе законопроекта въ особой постоянно дѣйствующей комиссіи законодательныхъ предположеній,—по другимъ законодательствамъ такого предварительнаго разсмотрѣнія не требуется. Но и по той и по другой системѣ предположеніе, возникшее въ средѣ представительнаго учрежденія, получаетъ незамедлительное теченіе въ самомъ законодательномъ учрежденіи, разрабатывается его органами, а исполнительная власть принимаетъ лишь участіе въ его обсужденіи.

Неудобства дѣйствующаго закона, а отчасти и его неясность способствовали установленію и въ нашей Государственной Думѣ порядка обсужденія, напоминающаго отчасти первую стадію обсужденія въ западно-европейскихъ парламентахъ. Имѣя въ виду, что въ законѣ не содержится никакого ограниченія въ правѣ Думы избирать комиссіи для обсужденія всякихъ возникающихъ въ ея дѣятельности вопросовъ, группы въ 30 лицъ, вносящія въ Государственную Думу законодательныя предположенія, требуютъ обыкновенно немедленнаго избранія

комиссіи для ихъ разсмотрѣнія и по поводу такого требованія возникаютъ въ Государственной Думѣ пренія, носящія характеръ перваго чтенія и заканчивающіяся, какъ и на Западѣ, рѣшеніемъ вопроса объ избраніи комиссіи. Въ этихъ преніяхъ принимали до сего времени участіе и министры и главноуправляющіе. Такъ, при обсужденіи въ первой стадіи законопроекта о неприкосновенности личности въ преніяхъ принялъ участіе министръ юстиціи; при обсужденіи въ той же стадіи законопроекта по земельному вопросу приняли участіе въ преніяхъ главноуправляющій землеустройствомъ и земледѣліемъ и товарищъ министра внутреннихъ дѣлъ. Пренія по поводу вносимыхъ въ Думу законодательныхъ предположеній, заканчивающіяся избраніемъ комиссіи, равнозначущи по существу своему тому обсужденію вопроса о желательности законопроекта, о которомъ говорится въ ст. 56 Учр. Гос. Думы. И если обычай приступать къ такому обсужденію немедленно послѣ подачи заявленія—обычай, не противорѣчащій закону, уже успѣлъ укорениться въ обиходѣ Государственной Думы, встрѣтивъ даже поддержку со стороны подлежащихъ министровъ, то дальнѣйшее сохраненіе обряда, установленнаго ст. 56, является совершенно безцѣльнымъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ представляется безцѣльнымъ и вредящимъ быстрому движенію законодательныхъ работъ въ Думѣ сохраненіе мѣсячнаго срока, установленнаго ст. 55. Разъ по поводу законодательнаго предположенія, возникшаго въ Государственной Думѣ, отъ министра не требуется самаго изготовленія закона, а только изученіе вопроса, чтобы имѣть возможность участвовать въ преніяхъ,—то представляется, казалось бы, достаточнымъ назначить для слушанія дѣла въ Думѣ, вмѣсто мѣсячнаго, недѣльный срокъ со дня сообщенія министру поданнаго въ Думу заявленія. Само собою разумѣется, что болѣе или менѣе сложные законопроекты, вызывающіе необходимость значительной работы въ комиссіи, не будутъ слушаться въ столь краткій срокъ, но для случаевъ спѣшныхъ и

для законовъ несложныхъ необходимо дать Государственной Думѣ гарантированную закономъ возможность приступать къ обсужденію законопроекта въ срокъ возможно близкій къ моменту его внесенія. Едва ли можно сомнѣваться въ томъ, что въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ семидневный срокъ окажется достаточнымъ для выработки закона въ комиссіи, онъ окажется также достаточнымъ для изученія вопроса подлежащимъ министромъ.

Проектъ закона въ замѣнъ ст. 55—57 Учрежденія Государственной Думы.

§ 55.

Объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданія новаго закона члены Государственной Думы подаютъ мотивированное заявленіе ея предсѣдателю. Если заявленіе это подписано не менѣе, чѣмъ 30-тью членами, то предсѣдатель доводитъ о немъ до свѣдѣнія Думы и сообщаетъ копію его, съ представленными приложеніями, министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями, къ предметамъ вѣдомства которыхъ заявленіе относится.

§ 56.

Государственная Дума рѣшаетъ вопросъ о передачѣ внесеннаго заявленія на разсмотрѣніе комиссіи.

§ 57.

День слушанія въ Государственной Думѣ доклада комиссіи по существу заявленія объ отмѣнѣ или измѣненіи дѣйствующаго или изданіи новаго закона назначается не ранѣе, какъ черезъ недѣлю, по сообщеніи подлежащимъ министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями (ст. 55) копіи заявленія и представленныхъ къ нему приложеній.

Проектъ закона о неприкосновенности членовъ Государственной Думы.

(Въ измѣненіе ст.ст. 15, 16 и 22 Учр. Гос. Думы).
Внесено въ Государственную Думу перваго созыва въ порядкѣ ст. 55 Учр. Гос. Думы 1 іюня 1906 года.

Заявленіе подписали: Влад. Набоковъ, Г. Іоллосъ, А. Ледницкій, Ф. Родичевъ, Г. Шершеневичъ, С. Розенбаумъ, Ш. Левинъ, Ник. Гредескулъ, Л. Яснопольскій, Ѳ. Кокошкинъ, М. Винаверъ, А. Ломшаковъ, Ив. Петрункевичъ, Н. Карѣевъ, Е. Щепкинъ, А. Савельевъ, М. Кутомановъ, В. Якушкинъ, М. Гудилинъ, П. Сафоновъ, Зах. Френкель, В. Долженковъ, Быстровъ, А. Васильевъ, Черносвитовъ, Коммиссаровъ, Л. Сицинскій. М. Гужовскій, Д. Скульскій, К. Некрасовъ.

Объяснительная записка.

Основнымъ условіемъ плодотворной дѣятельности высшаго законодательнаго учрежденія несомнѣнно является личная неприкосновенность членовъ Государственной Думы. Въ видахъ этихъ представляется необходимымъ установить прочную гарантію этой неприкосновенности, признать, что ни привлеченіе къ уголовной отвѣтственности, ни личное задержаніе не можетъ послѣдовать безъ разрѣшенія Государственной Думы. Въ противномъ случаѣ легко можетъ открыться широкій просторъ не только для стѣсненія свободы дѣятельности народныхъ представителей, облеченныхъ довѣріемъ населенія, но даже для измѣненія самаго состава Государственной Думы. Безконтрольное со стороны Государственной Думы привлеченіе судебной властью къ уголовной отвѣтственности членовъ Думы, влекущее за собою выбытіе ихъ изъ состава Думы, было бы нарушеніемъ основныхъ правъ Думы, къ прерогативамъ которой относится право исключенія изъ своей среды отдѣльныхъ ея членовъ. Въ отношеніи задержанія должно быть сдѣлано одно лишь исключеніе, когда членъ Думы застигнутъ при самомъ совершеніи преступленія, или тотчасъ послѣ него. Но и въ послѣднемъ случаѣ представляется необходимымъ, чтобы надлежащая власть немедленно донесла Государственной Думѣ о таковомъ задержаніи, а отъ послѣдней зависитъ оставить въ силѣ сдѣланное распоряженіе или вовсе отмѣнить. Наконецъ, проводя въ жизнь принципъ личной неприкосновенности члена Думы во время сессіи Палаты, эту неприкосновенность нужно оградить отъ возможныхъ на нее по-

сягательствъ и во время перерыва сессіи Палаты, что можетъ быть достигнуто пріостановленіемъ всякаго возникшаго о членѣ Думы уголовнаго дѣла до возобновленія сессіи и соотвѣтствующаго постановленія Думы.

Ст. 1. Возбужденіе уголовнаго преслѣдованія противъ члена Государственной Думы во время сессій допускается не иначе, какъ съ разрѣшенія Государственной Думы, по особому каждый разъ ея постановленію.

Ст. 2. (взамѣнъ ст. 15 и 16 учр. Гос. Думы). Членъ Государственной Думы можетъ быть подвергнутъ лишенію или ограниченію свободы не иначе, какъ по постановленію судебной власти, съ предварительнаго разрѣшенія Государственной Думы. Изъ сего исключаются случаи задержанія члена Государственной Думы при самомъ совершеніи или тотчасъ по совершеніи преступленія. Но и въ этомъ случаѣ Государственная Дума должна быть немедленно увѣдомлена о послѣдовавшемъ задержаніи, причемъ отъ нея зависитъ утвердить или наоборотъ отмѣнить сдѣланное распоряженіе о задержаніи.

Члены Государственной Думы не подлежатъ личному задержанію за долги.

Ст. 3. Возникшее до открытія сессіи уголовное преслѣдованіе противъ члена Государственной Думы, а равно дѣйствіе всякаго рода постановленія о лишеніи его свободы пріостанавливается по открытіи сессіи, впредь до разрѣшенія Думы.

Ст. 4. (въ измѣненіе ст. 22 учр. Гос. Думы). Правила, установленныя въ ст.ст. 1—3, соблюдаются и при привлеченіи членовъ Государственной Думы къ отвѣтственности въ порядкѣ, установленномъ ст. 22 учр. Гос. Думы, за преступленія, совершенныя при исполненіи или по поводу исполненія обязанностей, лежащихъ на нихъ по сему званію.

Мѣстное самоуправленіе.

Тѣ общественныя силы, изъ которыхъ составилась почти накануне изданія манифеста 17-го октября конституціонно-демократическая партія, и по своимъ стремленіямъ и по своему прошлому тѣсно связаны были съ дѣломъ мѣстнаго самоуправленія. Немудрено поэтому, что программа конституціонно-демократической партіи имѣетъ въ виду наряду съ созданіемъ общегосударственнаго народнаго представительства устройство на широкихъ демократическихъ началахъ самостоятельныхъ земскихъ и городскихъ учрежденій. Намѣченныя статьями 20—23 партійной программы основныя начала настолько широки, что полное проведеніе ихъ въ жизнь потребуетъ продолжительной и сложной законодательной работы.

Однако же вслѣдствіе особенностей политическаго момента, въ началѣ первой избирательной кампаніи конкретныя законодательныя задачи въ этой области не намѣчались. На второмъ съѣздѣ—въ январѣ 1906 года—партія высказалась въ томъ смыслѣ, что предѣлы участія въ законодательной дѣятельности должны быть указаны самимъ ходомъ жизни и задача партіи опредѣлялась лишь въ видѣ проведенія «мѣропріятій, неотложно необходимыхъ для успокоенія страны и мирнаго перехода къ правильному представительству». Но уже на апрѣльскомъ съѣздѣ того же года, за нѣсколько дней до начала занятій Государственной Думы, при опредѣленіи цѣлей партійной работы первой сессіи было указано на необходимость измѣненія системы выборовъ въ органы мѣстнаго самоуправленія «на началахъ всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго избирательнаго права безъ различія пола».

И думская фракція партіи народной свободы съ первыхъ же дней своего существованія спѣшно и дѣятельно принялась за

выработку законопроектовъ въ области земскаго и городского самоуправленія. Результатомъ работъ особой комиссіи были три законопроекта: 1) Объ измѣненіи положенія о земскихъ учрежденіяхъ (напечатанъ въ «Вѣстникѣ партіи Народной Свободы», 1906, № 21—22 и въ сборникѣ, изданномъ А. А. Мухановымъ и В. Д. Набоковымъ, «Первая Государственная Дума», выпускъ второй), 2) положеніе о выборахъ въ губернскія и уѣздныя земскія учрежденія (общія положенія, изложенныя въ 27 статьяхъ напечатаны тамъ же) и 3) городовое положеніе (полный текстъ напечатанъ въ журналѣ «Самоуправленіе», 1907, № 5 и въ сборникѣ «Первая Государственная Дума», выпускъ второй). Первая и третья изъ этихъ работъ, не подвергшіяся съ тѣхъ поръ дальнѣйшей переработкѣ, печатаются и въ настоящемъ изданіи. Всѣ три проекта были выработаны въ отдѣльныхъ подкомиссіяхъ фракціонной комиссіи по самоуправленію: ни фракція, ни даже эта комиссія въ полномъ составѣ не успѣли ихъ разсмотрѣть. Какъ видно изъ статьи Ѳ. Ѳ. Кокошкина въ названномъ выше сборникѣ роспускъ первой Думы послѣдовалъ какъ разъ чуть не наканунѣ разсмотрѣнія проектовъ въ комиссіи. Такимъ образомъ въ Государственную Думу ни одинъ изъ проектовъ въ этой области внесенъ не былъ.

Въ самомъ началѣ второй избирательной кампаніи мысль о преобразованіи органовъ мѣстнаго самоуправленія, какъ о ближайшей задачѣ партіи уже была выражена съ полной опредѣленностью. Въ избирательной платформѣ, выработанной на партійной конференціи 28—30 октября 1906 года въ Москвѣ, въ п. 3 читаемъ: «необходимо поставить на первый планъ проведеніе черезъ Думу реформы мѣстнаго самоуправленія на широкихъ демократическихъ началахъ» (наряду съ законами о политическихъ свободахъ). Для подготовительныхъ работъ по законопроектамъ въ области мѣстнаго самоуправленія образовано было особое совѣщаніе при Ц. К. въ Москвѣ съ приглашеніемъ въ составъ его и нѣсколькихъ лицъ, къ партіи не принадлежащихъ. На первыхъ же шагахъ своей работы совѣщаніе встрѣтилось съ необходимостью выяснить общій планъ реформы всего мѣстнаго управленія и самое существенное его дѣло и заключается въ выработкѣ такого плана. Сюда вошли помимо разрѣшенныхъ уже во фракціонной комиссіи первой Думы вопросовъ еще и основныя положенія по устройству мѣстныхъ органовъ административной юстиціи, по измѣненію характера губернаторской власти, по преобразованію губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, по поста-

новкѣ органовъ мѣстной полиціи, наконецъ, по устройству мелкой земской единицы. Планъ этотъ напечатанъ былъ въ «Вѣстникѣ Народной Свободы», 1907, № 10, въ «Самоуправленіи», 1907, № 5 и отдѣльной брошюрой и перепечатывается въ настоящемъ изданіи вмѣстѣ съ объяснительной запиской, помѣщенной въ №№ 14, 15, 16, 20, 21 и 23 «Самоуправленія». По названію и содержанію своему эта работа какъ будто выходитъ изъ рамокъ разбираемаго вопроса, но и по происхожденію работы, и по тому положенію, какое удѣляетъ программа мѣстному самоуправленію, переводя въ его руки почти всю область мѣстнаго управленія (см. ст. 22 программы), плану этому, конечно мѣсто во главѣ настоящаго отдѣла книги. Помимо этого основного труда совѣщаніе переработало въ законченный законопроектъ основныя положенія законопроекта о выборахъ земскхъ гласныхъ, составленныя при фракціи въ первой Думѣ. Этотъ трудъ совѣщанія напечатанъ въ «Вѣстникѣ Народной Свободы», 1907, № 10, въ «Самоуправленіи» 1907, № 13 и отдѣльной брошюрой; въ настоящемъ изданіи его нѣтъ, такъ какъ онъ подвергся позже дальнѣйшей партійной переработкѣ. Кромѣ того совѣщаніе составило сводный текстъ земскаго положенія, съ внесеніемъ въ него всѣхъ поправокъ, вытекающихъ изъ работъ фракціонной комиссіи при первой Думѣ и самого совѣщанія, и произвело нѣсколько подготовительныхъ работъ о постановкѣ мѣстной полиціи и преобразованіи земскихъ финансовъ. Матеріалъ этотъ пока не напечатанъ.

Въ самомъ началѣ работы второй Думы образована была при думской фракціи партіи народной свободы особая комиссія по мѣстному самоуправленію. Въ нее переданы были и всѣ труды московскаго совѣщанія. Сознавая всю настоятельность спѣшнаго внесенія въ Государственную Думу имѣвшагося уже въ наличности законодательнаго матеріала, комиссія принуждена была однако начать свои занятія съ новой переработки его въ своей средѣ. Никто изъ состава фракціи и комиссіи не принималъ непосредственнаго участія въ трудахъ совѣщанія и прежде внесенія законопроектовъ въ Думу необходимо было создать въ средѣ членовъ фракціи группу лицъ, готовую защищать вносимые законопроекты, какъ свое достояніе. Для ускоренія дѣла образовано было одновременно нѣсколько подкомиссій: по пересмотру земскаго положенія, по пересмотру городового положенія (съ тѣмъ, чтобы обѣ подкомиссіи поставили на первую очередь своихъ занятій разработку порядка выборовъ гласныхъ), по мелкой земской единицѣ, по введенію земства на окраинахъ и по выработкѣ общихъ основаній реформы мѣстнаго самоуправленія. Огра-

ниченность силъ и обремененіе членовъ комиссіи массой другихъ работъ по Думѣ вынудили однако сосредоточивать одновременно главное вниманіе на немногихъ изъ этихъ предметовъ, выдѣливъ изъ нихъ на первую очередь наиболѣе неотложные. Таковыми признаны были проекты реорганизаціи городскихъ и земскихъ выборовъ. Два соотвѣтствующихъ законопроекта, согласованные между собою, и были окончательно выработаны комиссіей (на основаніи работы московскаго совѣщанія) и получили одобреніе фракціи. Проектъ закона о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ еще до святой, а именно 17 апрѣля внесенъ былъ въ Государственную Думу, второй—о выборахъ городскихъ гласныхъ—одобренъ былъ въ засѣданіи фракціи 28 мая и въ Думу не могъ быть внесенъ.

Проектъ закона о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ былъ также совершенно законченъ въ фракціонной комиссіи, но окончательная отдѣлка послѣднихъ статей его была произведена въ двухъ засѣданіяхъ, послѣдовавшихъ уже за роспускомъ Думы 4 и 5 іюля. Понятно, что этотъ законопроектъ не только не могъ попасть въ Думу, но не разсматривался даже и во фракціи и составляетъ такимъ образомъ комиссіонную работу, не получившую еще никакой авторитетной санкціи.

Такимъ образомъ въ области преобразованія мѣстнаго управленія въ партіи имѣются слѣдующія работы:

1. Общій планъ реформы мѣстнаго управленія съ объяснительной запиской.

Три проекта по земскому самоуправленію:

2. Проектъ измѣненій и дополненій земскаго положенія—съ цѣлью обезпечить ихъ самостоятельность зем. учр. Объясненія къ этому проекту изложены въ статьѣ Ѳ. Ѳ. Кокошкина во 2 выпускѣ сборника «Первая Государственная Дума».

3. Проектъ закона о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ съ объяснительной запиской.

4. Проектъ закона о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ съ объяснительною запиской, составленной А. Н. фонъ Рутценъ.

Два проекта по городскому самоуправленію:

5. Проектъ городового положенія. Объясненія къ нему изложены въ статьѣ М. И. Петрункевича во 2 выпускѣ сборника «Первая Государственная Дума».

6. Проектъ закона о выборахъ въ гласные городскихъ думъ. Объясненіемъ къ нему можетъ служить объяснительная записка

къ № 3, такъ какъ законъ о земскихъ выборахъ построенъ на началахъ, совершенно аналогичныхъ съ этимъ проектомъ.

Какъ видно изъ всего сказаннаго, шесть помѣщаемыхъ ниже проектовъ составлены различными партійными органами и преслѣдовали не одинаковыя ближайшія цѣли. Первый изъ нихъ устанавливаетъ общія начала реформы, которыя могутъ получить осуществленіе лишь постепенно, путемъ ряда разнородныхъ законопроектовъ. Другія работы ставятъ себѣ гораздо болѣе ограниченныя задачи и имѣютъ въ виду возможность введенія преобразованія, не дожидаясь измѣненій въ сосѣднихъ областяхъ, близко сплетенныхъ съ той, которую предполагается преобразовать. Поэтому всѣ послѣдующіе законопроекты не устанавливаютъ немедленной передачи полиціи въ вѣдѣніе органовъ самоуправленія; проектъ закона о земскихъ выборахъ, преслѣдуя цѣли какъ можно болѣе быстраго обновленія состава уѣздныхъ земскихъ собраній, не предполагаетъ еще наличности мелкой земской единицы и въ частности оставляетъ открытымъ и вопросъ о представительствѣ этихъ единицъ въ уѣздномъ собраніи; весь проектъ построенъ въ предположеніи, что въ періодъ первыхъ выборовъ имѣются въ наличности всѣ существующіе органы управленія: такъ какъ законопроектъ этотъ внесенъ былъ въ Государственную Думу, какъ офиціальный актъ, то иначе и невозможно было его построить. Необходимо имѣть въ виду и то, что какъ проектъ закона о земскихъ выборахъ, такъ и проектъ закона о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ, приноровленъ исключительно къ 34 земскимъ губерніямъ; примѣненіе же этихъ двухъ проектовъ къ другимъ губерніямъ предполагаетъ пересмотръ ихъ съ точки зрѣнія тѣхъ или другихъ мѣстныхъ особенностей. Весь вопросъ о введеніи земскихъ учрежденій на окраинахъ былъ предметомъ сужденія особой подкомиссіи, которая имѣла нѣсколько засѣданій съ участіемъ значительнаго числа членовъ Думы, не принадлежавшихъ къ фракціи, выработанъ былъ и опросный листъ для собиранія свѣдѣній по означенному вопросу, но положительныхъ результатовъ работы подкомиссіи пока еще не имѣется, и ихъ приходится ждать отъ дальнѣйшихъ ея работъ, которыя возобновились осенью 1907 года.

Планъ реформы мѣстнаго управленія.

(Первоначальная редакція положеній, выработанныхъ московскимъ совѣщаніемъ о мѣстномъ самоуправленіи при Центральномъ Комитетѣ партіи народной свободы. Напечатано отдѣльной брошюрой, а также въ „Вѣстникѣ Народной Свободы", 1907 г., № 10 и въ „Самоуправленіи", 1907 г., № 12).

I. Реформа губернскаго управленія.

1. Дѣла административнаго управленія въ губерніи вѣдаютъ:

1) губернаторъ;

2) помощники губернатора;

3) губернское земское собраніе и губернская земская управа;

4) органы отдѣльныхъ вѣдомствъ центральнаго управленія, дѣйствующіе на мѣстахъ въ губерніи (казенная палата и т. д.).

5) административныя отдѣленія окружныхъ судовъ.

2. Губернаторъ является внѣвѣдомственнымъ представителемъ центральной правительственной власти въ губерніи.

3. Губернаторъ есть главный блюститель законовъ и точнаго соблюденія всѣхъ вообще законовъ и распоряженій высшаго правительства по всѣмъ частямъ управленія губерніею, кромѣ контрольныхъ палатъ и судебныхъ установленій.

4. Губернаторъ назначается и увольняется въ отпускъ отъ службы и отъ должности Верховной властью по представленію совѣта министровъ.

5. Въ порядкѣ дисциплинарной отвѣтственности по жалобамъ частныхъ лицъ и по сообщеніямъ совѣта министровъ губернаторы подчинены правительствующему сенату.

6. Губернаторамъ предоставляется право:

1) требовать отъ всѣхъ находящихся въ губерніи учрежденій административнаго вѣдомства свѣдѣній о дѣлахъ входящихъ въ кругъ вѣдѣнія этихъ учрежденій;

2) производства ревизій всѣхъ административныхъ учрежденій, въ томъ числѣ и органовъ мѣстнаго самоуправленія;

3) протеста съ точки зрѣнія законности противъ всѣхъ постановленій общественныхъ учрежденій;

4) предлагать на разсмотрѣніе подлежащихъ учрежденій о замѣченныхъ имъ упущеніяхъ въ дѣлахъ и распоряженіяхъ со стороны подчиненныхъ органовъ этихъ учрежденій.

7. Должность вице-губернатора упраздняется. Ближайшими сотрудниками губернатора являются его помощники, состоящіе при каждомъ губернаторѣ въ числѣ, опредѣляемомъ штатами. На старшаго изъ помощниковъ возлагается исправленіе должности губернатора въ его отсутствіе.

8. Губернаторы могутъ возлагать на своихъ помощниковъ ревизіи

всѣхъ административныхъ учрежденій, опредѣляя въ каждомъ частномъ случаѣ какъ задачи, такъ и объемъ ревизіи.

9. Отношеніе губернатора къ органамъ мѣстнаго самоуправленія, а также къ мѣстнымъ учрежденіямъ административнаго вѣдомства, неподчиненнымъ губернатору, опредѣляется общимъ характеромъ губернаторской власти, какъ органа правительственнаго надзора. Губернаторы не вправѣ собственной властью отмѣнять распоряженія и постановленія всѣхъ этихъ учрежденій, они могутъ лишь въ отношеніи обнаруженныхъ ими нарушеній законовъ и упущеній представлять въ порядкѣ протеста на разсмотрѣніе административнаго суда и сообщать на распоряженіе подлежащихъ установленій.

10. Губернатору сообщаются въ копіи постановленія всѣхъ тѣхъ общественныхъ собраній, право протеста противъ которыхъ принадлежитъ губернатору. Губернатору предоставляется право пріостанавливать исполненіемъ постановленія общественныхъ учрежденій, признанныя имъ незаконными, для внесенія ихъ въ установленный закономъ срокъ на разсмотрѣніе административныхъ судовъ. Если губернаторъ оставитъ безъ протеста пріостановленное имъ постановленіе, то онъ долженъ сообщить объ этомъ общественному учрежденію въ тотъ же срокъ.

11. Для разрѣшенія наиболѣе важныхъ вопросовъ, а также для дѣлъ, требующихъ предварительнаго обсужденія, губернаторъ и его помощники образуютъ коллегію, въ которой дѣла рѣшаются по большинству голосовъ. Дѣла, требующія коллегіальнаго разсмотрѣнія, должны быть перечислены въ законѣ. Сюда относятся:

1) дѣла бывшихъ распорядительныхъ комитетовъ;

2) распредѣленіе числа новобранцевъ между участками и т. д.;

12. На помощниковъ губернатора подъ высшимъ его руководствомъ возлагаются:

1) Опубликованіе законовъ и распоряженій высшаго правительства, изданныхъ въ законномъ порядкѣ;

2) Веденіе списковъ и дѣлъ, касающихся личнаго состава губернскихъ учрежденій;

3) подготовка дѣлъ по губернаторскимъ протестамъ;

4) наблюденіе за выполненіемъ органами мѣстнаго самоуправленія обязанностей по удовлетворенію потребностей воинскаго и гражданскаго управленія;

5) дѣла губернаторскаго надзора;

6) ревизіи по порученію губернатора и т. д.

13. Губернаторъ распредѣляетъ обязанности между помощниками. Для веденія переписки по всѣмъ перечисленнымъ дѣламъ при губернаторѣ состоитъ канцелярія.

14. Для рѣшенія по протестамъ и жалобамъ административныхъ дѣлъ организуются особыя отдѣленія окружныхъ судовъ въ составѣ товарища предсѣдателя и членовъ окружнаго суда, пользующихся всѣми правами и преимуществами чиновъ судебнаго вѣдомства (несмѣняемость, независимость). Второй инстанціей для административныхъ отдѣленій окружныхъ судовъ является правительствующій сенатъ.

15. Губернское правленіе, а также всѣ губернскія присутствія смѣ-

шаннаго состава подлежатъ упраздненію. Находящіяся въ ихъ вѣдѣніи дѣла передаются:

1) губернатору—функціи общаго надзора въ предѣлахъ, указанныхъ выше;

2) губернатору и его помощникамъ—тѣ дѣла активнаго управленія, которыя нельзя передать органамъ мѣстнаго самоуправленія;

3) органамъ мѣстнаго самоуправленія всѣ остальныя дѣла активнаго управленія;

4) споры о законности дѣйствій мѣстныхъ органовъ управленія и самоуправленія и разсмотрѣніе жалобъ на эти учрежденія—административнымъ отдѣленіямъ окружныхъ судовъ;

5) дѣла о судебной отвѣтственности должностныхъ лицъ общимъ судамъ.

16. Органами земскаго самоуправленія въ губерніи остаются губернскія земскія собранія и губернскія земскія управы. Гласные губернскаго земскаго собранія, въ числѣ отъ 50—100 человѣкъ, избираются уѣздными земскими собраніями.

17. На обязаннось губернскихъ земскихъ учрежденій возлагается:

1) Общее по губерніи наблюденіе, завѣдываніе и веденіе дѣлъ: а) продовольственнаго; б) пожарнаго и страховаго; в) дорожнаго; г) врачебно-санитарнаго; д) ветеринарнаго и е) дѣла общественнаго призрѣнія.

2) Общія по губерніи мѣропріятія по воспособленію мѣстной промышленности, земледѣлію и торговлѣ.

3) Завѣдываніе хозяйственной и образовательной частью учебныхъ заведеній и школъ, содержимыхъ на средства губернскаго земства.

4) Общее наблюденіе за соблюденіемъ устава строительнаго.

5) Изданіе всѣхъ обязательныхъ постановленій съ утвержденія административныхъ отдѣленій окружныхъ судовъ—по дѣламъ: продовольственнымъ, врачебно-санитарнымъ, пожарнымъ, дорожнымъ, строительнымъ и другимъ, перечисленнымъ въ статьяхъ 108 и 109 пол. 1890 г.

6) Административная статистика въ губерніи.

7) Удовлетвореніе возложенныхъ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленія.

8) Общія мѣропріятія по оцѣночному дѣлу.

9) Дѣла, предоставленныя земству особыми законами.

10) Дѣла, перечисленныя 62 и 63 статьей пол. 1890 г.

18) Органы центральныхъ управленій различныхъ вѣдомствъ, дѣйствующіе на мѣстахъ, продолжаютъ функціонировать на прежнихъ основаніяхъ впредь до реорганизаціи ихъ.

II. Уѣздное управленіе.

1. Дѣла административнаго управленія въ уѣздѣ вѣдаютъ:

1) Уѣздныя земскія собранія и уѣздныя земскія управы.

2) Уѣздныя по воинской повинности присутствія.

3) Уѣздные органы специальныхъ вѣдомствъ (финансоваго,— податныя присутствія, уѣздныя казначейства и пр.).

4) Органы поселковаго и участковаго самоуправленія.

5) Земская полиція.

6) Правительственный уѣздный инспекторъ по дѣламъ административно-хозяйственнымъ. См. примѣчаніе къ пп. 27-му, 28-му, и 29-му.

2. Уѣздныя учрежденія и должности по крестьянскимъ дѣламъ, уѣздные съѣзды и земскіе начальники, уѣздныя полицейскія управленія, органы крестьянскаго сословнаго самоуправленія и волостные суды—упраздняются. Функціи уѣздныхъ предводителей дворянства по общему государственному управленію отпадаютъ.

3. Вся площадь уѣзда раздѣляется на земскіе участки, которые должны стать низшей административно-хозяйственной единицей управленія.

4. Съ упраздненіемъ сельскаго общества какъ самоуправляющагося союза, дѣла его распредѣляются слѣдующимъ образомъ:

1) Дѣла вытекающія изъ факта владѣнія общественной землей перейдутъ къ тому земельно-общинному союзу, детали организаціи котораго должны быть опредѣлены въ связи съ разрѣшеніемъ земельнаго вопроса.

2) Дѣла по общему управленію перейдутъ къ органамъ участковаго самоуправленія.

5. Органами участковаго самоуправленія являются участковыя земскія собранія и участковыя земскія управы. Въ мѣстностяхъ съ рѣдкимъ населеніемъ, гдѣ образованіе органовъ участковаго самоуправленія будетъ признано губернскимъ и уѣзднымъ земствомъ неудобнымъ, для несенія всѣхъ обязанностей по участковому управленію учреждаются участковыя агентуры уѣздной земской управы.

6. Всякое селеніе можетъ быть выдѣлено изъ земскаго участка въ особую административно-хозяйственную единицу, имѣющую органы поселковаго самоуправленія, предѣлы вѣдомства котораго не выходятъ изъ черты усадебной осѣдлости поселка. Съ введеніемъ поселковой организаціи въ селеніи, земли, входящія въ черту усадебной осѣдлости селенія, изъемлются отъ обложенія участковыми земскими сборами.

7. Заявленія о желаніи имѣть поселковые органы самоуправленія подаются селеніями въ уѣздную земскую управу. Если болѣе половины населенія поселка заявляетъ о желаніи имѣть поселковое устройство, то уѣздная управа не входя въ обсужденіе вопроса о введеніи поселковой организаціи по существу, выдаетъ вновь образующемуся поселку планъ съ обозначеніемъ въ немъ черты усадебной осѣдлости. Споры, возникающіе по вопросу о правильности составленія плана, разрѣшаются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ.

Если заявленіе о желаніи имѣть поселковое управленіе подаютъ менѣе 50-ти, но болѣе 25-ти % населенія поселка, то уѣздная управа, собравъ необходимыя свѣдѣнія вноситъ окончательное разрѣшеніе вопроса въ уѣздное земское собраніе.

8. Поселковое управленіе можетъ быть построено по одному изъ слѣдующихъ типовъ:

1) Поселковый сходъ и поселковый староста безъ помощника или съ помощникомъ.

2) Поселковое собраніе и поселковый староста съ помощникомъ или безъ помощника.

3) Поселковое собраніе и поселковая управа.

9. Типъ поселковой организаціи для даннаго селенія опредѣляется самимъ поселкомъ.

10. Право участія въ поселковомъ сходѣ и въ выборахъ членовъ участковаго собранія опредѣляется на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и право участія въ выборахъ въ земскія учрежденія вообще. Списки лицъ, имѣющихъ право участвовать въ поселковомъ сходѣ и въ поселковыхъ избирательныхъ собраніяхъ, ведутся поселковымъ управленіемъ.

11. Средства поселковаго управленія слагаются изъ подомоваго и поусадебнаго сбора и изъ 10% съ земскихъ прибавокъ къ государственному налогу на промышленныя заведенія, находящіяся въ чертѣ поселковой осѣдлости.

12. Всѣ владѣнія находящіяся въ чертѣ усадебной осѣдлости поселка входятъ въ составъ поселковой организаціи и участвуютъ въ повинностныхъ тягостахъ по содержанію поселковаго управленія.

13. Дѣятельность поселковаго схода и поселковаго собранія подлежитъ съ точки зрѣнія законности правительственному надзору.

14. На обязанностяхъ поселковаго управленія лежитъ:

1) Завѣдываніе поселковыми сборами, имуществами и капиталами.

2) Дѣла по мѣстному общественному благоустройству селеній.

3) Народное образованіе.

4) Врачебно-санитарное дѣло.

5) Призрѣніе бѣдныхъ.

6) Дѣла народнаго продовольствія.

7) Содѣйствіе мѣстной промышленности и торговлѣ, устройство поселковыхъ кредитныхъ учрежденій и пр.

8) Представленія высшимъ органамъ земскаго самоуправленія о возбужденіи ходатайствъ о поселковыхъ нуждахъ.

9) Избраніе должностныхъ лицъ поселковаго управленія, преподаніе имъ инструкцій и указаній и опредѣленіе имъ жалованія.

10) Принесеніе жалобъ по дѣламъ поселка.

11) Завѣдываніе поселковой стражей.

12) Исполненіе возложенныхъ на поселковое управленіе обязанностей по инструкціямъ высшихъ органовъ земскаго самоуправленія.

15. Въ дѣлахъ, перечисленныхъ въ положеніи 14-мъ, пп. 1, 2, 8, 9, 10 и 11, поселковыя управленія дѣйствуютъ совершенно самостоятельно, въ дѣлахъ указанныхъ въ пп. 6 и 12, поселковыя управленія подчиняются руководству и надзору высшихъ органовъ земскаго самоуправленія. Высшіе органы земскаго самоуправленія выдавая поселкамъ субсидіи на веденіе дѣлъ перечисленныхъ въ пп. 3, 4, 5 и 7, могутъ обставлять пользованіе субсидіями особыми условіями.

16. Общіе списки населенія ведутся для селеній имѣющихъ поселковую организацію, органами поселковаго управленія—для остальныхъ участковой управой, въ которой и хранятся всѣ списки.

17. Величина земскаго участка представляетъ собою площадь съ радіусомъ приблизительно въ 10—12 верстъ и съ населеніемъ около 10—25 тысячъ человѣкъ.

18. Участковое земское собраніе состоитъ изъ гласныхъ, избираемыхъ въ числѣ отъ 20 до 40 на общихъ основаніяхъ, установленныхъ для выбора въ земскіе гласные.

19. Участковая земская управа состоитъ изъ предсѣдателя и членовъ, число членовъ опредѣляется участковымъ земскимъ собраніемъ.

20. Средства участковаго управленія слагаются изъ сборовъ съ земель, взимаемыхъ по оцѣночнымъ нормамъ, установленнымъ губернскимъ и уѣздными земствами, и процентовъ съ земскихъ прибавокъ къ государственному промысловому налогу.

21. Дѣятельность органовъ участковаго самоуправленія подлежитъ съ точки зрѣнія законности правительственному надзору.

22. На обязанности участковыхъ земскихъ учрежденій лежитъ:

1) Самостоятельное въ предѣлахъ участка завѣдываніе участковыми имуществами, капиталами, сборами, дѣлами по составленію участковой смѣты и натуральными повинностями.

2) Самостоятельное завѣдываніе, насколько позволяютъ участковыя средства, и несеніе въ участкѣ исполнительныхъ функцій по указанію губернскихъ и уѣздныхъ земствъ по дѣламъ: а) народнаго образованія; б) общественнаго призрѣнія; в) дорожному; г) врачебно-санитарному; д) пожарному и е) по содѣйствію мѣстнымъ земледѣлію, промышленности и торговлѣ.

3) Мѣстныя въ участкѣ распоряженія и дѣйствія по указанію губернскаго и уѣзднаго земства: а) по народному продовольствію; б) по взаимному земскому страхованію; в) по удовлетворенію потребностей воинскаго и гражданскаго управленій; г) по дѣламъ земской почты, и д) вообще по дѣламъ губернскаго и уѣзднаго земскаго хозяйства и управленія.

4) Представленія высшимъ земскимъ учрежденіямъ о возбужденіи ходатайствъ.

5) Веденіе земскихъ окладныхъ книгъ.

6) Наблюденіе за взиманіемъ земскихъ сборовъ.

7) Обязанности по участковому управленію, перечисленныя въ статьѣ 62-ой пол. о земск. учр. (кромѣ пп. 5, 12 и 16).

8) Веденіе посемейныхъ списковъ.

23. Органами земскаго самоуправленія въ уѣздѣ являются уѣздное земское собраніе и уѣздная земская управа.

24. Уѣздное земское собраніе состоитъ изъ гласныхъ въ числѣ отъ 30 до 60, избранныхъ частью отъ населенія уѣзда, частью отъ участковыхъ земскихъ собраній. Отъ населенія уѣзда избирается во всякомъ случаѣ не менѣе половины числа уѣздныхъ гласныхъ.

25. На обязанности уѣздныхъ земскихъ учрежденій лежитъ:

1) Завѣдываніе въ предѣлахъ уѣзда: а) имуществами и капи-

талами уѣзднаго земства; б) уѣздными дорогами и дорожными сооруженіями; в) врачебно-санитарной частью; г) дѣлами: народнаго образованія, общественнаго призрѣнія, земской почтой; д) дѣломъ пожарнымъ; е) воспособленіемъ промышленности, земледѣлію и торговлѣ; ж) потребностями воинскаго и гражданскаго управленія; з) попеченіемъ о мѣстной общественной и частной безопасности.

2) Мѣстныя въ предѣлахъ уѣзда исполнительныя дѣйствія по порученію губернскаго земства по дѣламъ: а) народнаго продовольствія; б) губернской дорожной сѣти; в) взаимнаго земскаго страхованія; г) санитарнымъ; д) пожарнымъ и вообще по дѣламъ губернскаго земскаго хозяйства.

26. Надзоръ за законностью дѣйствій уѣздныхъ земскихъ учрежденій принадлежитъ губернатору.

27. Надзоръ за законностью дѣйствій органовъ поселковаго и участковаго самоуправленія возлагается на уѣзднаго правительственнаго инспектора по административно-хозяйственнымъ дѣламъ, который сверхъ того предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ по воинской повинности присутствіи и наблюдаетъ за правильностью дѣйствій участковыхъ земскихъ управъ по веденію посемейныхъ списковъ.

28. Постановленіе поселковаго управленія или участковаго собранія, опротестованное уѣзднымъ инспекторомъ, какъ незаконное, передается имъ въ установленный закономъ срокъ на разсмотрѣніе административнаго суда. Одновременно съ этимъ инспекторъ сообщаетъ о существѣ опротестованнаго имъ постановленія и о предметѣ своего протеста губернатору, который можетъ взять протестъ инспектора обратно.

29. Инспекторъ подчиненъ губернатору. Губернаторъ имѣетъ право давать уѣздному инспектору указанія и инструкціи и требовать отъ него всѣ нужныя ему свѣдѣнія о дѣлахъ, находящихся въ производствѣ у инспектора.

П р и м ѣ ч а н і е къ пп. 27, 28 и 29. Нѣкоторые члены совѣщанія полагали нужнымъ возложить всѣ функціи по надзору за законностью дѣйствій органовъ поселковаго и участковаго самоуправленія на губернатора и состоящихъ при немъ помощниковъ, не учреждая вовсе должности уѣзднаго инспектора.

30. Вѣдомственные органы уѣзднаго управленія впредь до реорганизаціи остаются на прежнихъ основаніяхъ.

31. Управленіе уѣздной земской полиціи централизуется въ уѣздѣ подъ начальствомъ лица, приглашаемаго и увольняемаго уѣздной земской управой.

32. Въ своей дѣятельности земская полиція руководится наказомъ, который долженъ быть изданъ законодательнымъ порядкомъ и въ которомъ перечислены всѣ права и обязанности полиціи и способы ея дѣйствій.

33. Лица прокурорскаго надзора, судебные слѣдователи, а также чины судебной полиціи должны имѣть право пользоваться силами земской полиціи при осуществленіи своихъ обязанностей.

Объяснительная записка къ плану реформы мѣстнаго управленія.

(Напечатано въ журналѣ „Самоуправленіе", 1907 г., №№ 14, 15, 16, 20, 21 и 23).

Въ ноябрѣ 1906 г. Центральнымъ Комитетомъ конституціонно-демократической партіи было организовано въ Москвѣ совѣщаніе для разработки законопроекта о мѣстномъ самоуправленіи. Въ это совѣщаніе помимо членовъ к.-д. партіи, вошли также нѣкоторыя лица, стоящія внѣ партіи или примыкающія къ другимъ политическимъ направленіямъ. Такимъ образомъ московское совѣщаніе получило внѣпартійный характеръ. Основными задачами намѣченной реформы органовъ мѣстнаго самоуправленія совѣщаніе постановило: 1) демократизацію земской и городской избирательныхъ системъ, 2) расширеніе компетенціи земскихъ и городскихъ учрежденій и 3) освобожденіе ихъ изъ подъ административной опеки. При болѣе подробномъ обсужденіи этихъ вопросовъ совѣщаніе пришло къ тому заключенію, что упорядоченіе мѣстнаго самоуправленія невозможно безъ коренного переустройства всего строя мѣстнаго управленія. Въ виду этого совѣщаніе рѣшило выдѣлить изъ своего состава спеціальную секцію для разработки основныхъ началъ реформы мѣстнаго государственнаго управленія.

Въ теченіе декабря 1906 г. и января 1907 г. секція эта собиралась семь разъ. Принятыя секціей и утвержденныя затѣмъ совѣщаніемъ начала для реформы мѣстнаго управленія и составляютъ предметъ послѣдующаго изложенія. Начала эти могутъ стать отправнымъ пунктомъ для разработки законопроекта о мѣстной реформѣ, и—исходной точкой для критики того законопроекта о мѣстномъ управленіи, съ которымъ министерство готовится выступить въ Думѣ.

Всѣ правительственныя, общественныя и сословныя учрежденія, дѣйствующія на мѣстахъ, можно раздѣлить на три основныя группы. Это во 1-хъ, органы мѣстнаго государственнаго управленія, во 2-хъ, органы отдѣльныхъ вѣдомствъ центральнаго управленія, дѣйствующія на мѣстахъ и, въ 3-хъ, органы самоуправленія. Второй группы мѣстныхъ учрежденій можно совершенно не касаться; въ составъ этой группы входятъ такія учрежденія, какъ контрольныя палаты, казенныя палаты, поскольку онѣ являются мѣстными органами финансового управленія [1]), акцизныя управленія и пр. Органы мѣстнаго самоуправленія распадаются на органы самоуправленія земскаго, городского и сословнаго. Среди органовъ сословнаго самоуправленія мы имѣемъ органы самоуправленія дворянскаго,

---

[1]) Казенныя палаты, какъ извѣстно, вѣдаютъ нѣкоторыя дѣла, касающіяся управленія крестьянами, напр., выходъ ихъ изъ сельскаго общества. См. ст. 137 ос. прим. къ IX т. изд. 1876 г.

крестьянскаго, мѣщанскаго. Съ разрѣшеніемъ въ положительномъ смыслѣ вопроса о равноправіи, сословное самоуправленіе должно пасть само собой. Если вопросъ о самоуправленіи дворянскомъ и мѣщанскомъ не имѣетъ большого значенія при разработкѣ началъ мѣстной реформы, то вопросъ о самоуправленіи крестьянскомъ имѣетъ выдающееся значеніе, какъ потому, что недостатки существующей организаціи крестьянскаго самоуправленія отзываются на всей массѣ крестьянскаго населенія, такъ и потому, что органы крестьянскаго управленія—волостныя правленія и волостные старшины несутъ у насъ рядъ исполнительныхъ функцій по общему государственному управленію. Уничтоженіе крестьянской сословной обособленности, и стоящее въ связи съ этимъ уничтоженіе крестьянскихъ сословныхъ учрежденій и мѣстныхъ правительственныхъ органовъ по крестьянскимъ дѣламъ, выдвигаетъ на очередь чрезвычайно важный вопросъ о новой организаціи мѣстнаго въ предѣлахъ уѣзда управленія, которое должно явиться на смѣну существующаго волостного и сельскаго управленія. Упраздненіе сословной крестьянской волости и существующихъ при ней учрежденій, а также земскихъ начальниковъ, уѣздныхъ съѣздовъ и губернскихъ присутствій не можетъ быть осуществлено безъ возстановленія института мировыхъ судей; одновременно съ этимъ нужно будетъ приблизить окружные суды къ населенію, значительно увеличивъ ихъ число. Подробности организаціи мѣстнаго въ предѣлахъ уѣзда управленія на новыхъ началахъ будутъ положены ниже.

Существующая въ настоящее время система учрежденій мѣстнаго государственнаго управленія представляется чрезвычайно сложной, громоздкой и неудобной. Основанія нашего губернскаго управленія, установленныя законодательствомъ имп. Екатерины II, давно уже отжили свой вѣкъ и потеряли совершенно свои первоначальные смыслъ и значеніе Губернское правленіе, это „высшее въ губерніи мѣсто, управляющее оною въ силу законовъ, именемъ Императорскаго Величества", заняло съ теченіемъ времени совершенно подчиненное по отношенію къ губернатору положеніе и фактически превратилось въ простое отдѣленіе губернаторской канцеляріи. Первенствующее значеніе въ мѣстномъ управленіи принадлежитъ губернатору, который дѣйствуетъ или самостоятельно, при содѣйствіи своей канцеляріи, губернскаго правленія, или же въ качествѣ предсѣдателя многочисленныхъ губернскихъ присутствій, обзоръ дѣятельности которыхъ будетъ данъ ниже.

Существо губернаторской власти чрезвычайно многообразно; характеръ этой власти опредѣляется цѣлымъ рядомъ узаконеній разновременнаго происхожденія, иногда даже діаметрально противоположныхъ по своему содержанію. Весь этотъ законодательный матеріалъ безъ всякой кодификаціонной обработки сведенъ во второмъ томѣ, въ которомъ имѣются статьи взаимно другъ друга исключающія. Различныя тенденціи, выразившіяся въ разное время во взглядахъ на положеніе губернатора нашихъ законодательныхъ и высшихъ правительственныхъ органовъ, отразились на объемѣ, характерѣ и компетенціи губернаторской власти. Губернаторы—это, во 1-хъ, „представители высшей правительственной власти" въ губерніи (ст. 271); въ ихъ рукахъ сосредоточивается высшій мѣстный внѣвѣдомственный надзоръ за всѣми находящимися въ губерніи

административными учрежденіями и должностными лицами административнаго вѣдомства; губернаторы имѣютъ право производить ревизію мѣстныхъ учрежденій: законъ нормируетъ особымъ образомъ производство и послѣдствія ревизій губернаторами земскихъ учрежденій (Пол. о зем. уч. ст. 103), городскихъ управъ (гор. пол. ст. 101) и казначействъ (II т. ст. 1118); контрольныя палаты (ст. 1134 т. II) поставлены внѣ вѣдѣнія губернатора.

Вообще, въ законѣ замѣтна нѣкоторая тенденція поставить губернатора въ положеніе делегата высшей правительственной власти на мѣстахъ. Губернаторы, какъ говоритъ законъ, суть „непосредственные начальники ввѣренныхъ имъ Высочайшею Государя Императора волею губерній“, (ст. 270) и опредѣляются они „по Высочайшему благоусмотрѣнію“ (ст. 201). Законъ предусматриваетъ случаи непосредственнаго сношенія Государя съ губернаторами. „По особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ губернаторы принимаютъ нужныя мѣры“ и объ исполненіи этихъ „Высочайшихъ повелѣній“ они доносятъ его Императорскому Величеству. Губернаторы представляютъ ежегодно отчетъ Государю Императору о состояніи губерніи (ст. 391, ст. 277). Но эта тенденція—поставить губернатора въ непосредственныя отношенія съ верховной властью развитія не получила; наоборотъ, характерна совсѣмъ другая тенденція, сдѣлавшая изъ губернатора мѣстнаго агента министерства внутреннихъ дѣлъ.

Эта послѣдняя тенденція получила особенное развитіе потому, что на губернатора возложенъ цѣлый рядъ функцій по различнымъ отраслямъ мѣстнаго управленія, входящимъ въ кругъ вѣдѣнія мин. вн. дѣлъ. Губернаторы являются высшими мѣстными начальниками полиціи, они несутъ рядъ обязанностей по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, народнаго продовольствія, по охранѣ народнаго здравія. Кругъ вѣдѣнія губернаторовъ въ главнѣйшихъ чертахъ опредѣленъ въ наказѣ, изданномъ въ 1837 г. Послѣ введенія мѣстнаго самоуправленія, земскаго и городского, казалось-бы, можно было снять съ губернатора многія обязанности по активному управленію. Но въ дѣйствительности наказъ 1837 года остался безъ измѣненій, и многія отрасли земской и городской дѣятельности формально не были изъяты изъ вѣдѣнія губернаторовъ; въ самое послѣднее время передачей продовольственнаго дѣла изъ вѣдѣнія земства въ руки администраціи еще болѣе расширена компетенція губернаторской власти. (Зак. 1900 г. 12/VI).

Особенностью пореформеннаго развитія нашего законодательства о мѣстномъ управленіи является учрежденіе на мѣстахъ цѣлаго ряда присутствій смѣшаннаго состава, изъ правительственныхъ чиновниковъ и представителей органовъ мѣстнаго самоуправленія. Законодатель какъ-бы не рѣшался предпринять общую реформу мѣстнаго управленія и приспособить его къ усложняющимся потребностямъ государственнаго управленія. По мѣрѣ того, какъ возникали новыя задачи государственнаго управленія на мѣстахъ, въ уѣздахъ, а особенно въ губерніяхъ создавались особыя присутствія для выполненія этихъ задачъ. Въ 1874 г. введена всеобщая воинская повинность, и въ связи съ этимъ учреждены губернскія и уѣздныя по воинской повинности присутствія. Для надзора за законностью и цѣлесообразностью дѣятельности мѣстныхъ органовъ само-

управленія въ 1870—1892 гг. созданы губернскія присутствія по земскимъ и городскимъ дѣламъ, и т. д. Въ большей части губернскихъ присутствій предсѣдательствуетъ губернаторъ, и это значительно расширяетъ сферу компетенціи губернаторской власти.

Наказъ 1837 года ограничивалъ дѣятельность губернатора функціями исполненія и надзора. § 2 этого наказа, вошедшій въ ст. 274 II тома говоритъ, что губернаторы, „будучи только исполнителями и, такъ сказать, оберегателями законовъ,—не въ правѣ ни дѣлать новыхъ постановленій, ни отступать отъ существующихъ“. Такимъ образомъ право губернаторовъ издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія категорически отрицается наказомъ 1837 г. и ст. 274 II т. св. зак. Отъ этого начала сдѣлано первое отступленіе въ 1876 г. Закономъ 13 іюля этого года губернаторамъ предоставлено право издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія „для правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественномъ благочиніи, порядкѣ и безопасности“. Законъ 1876 г. вошелъ во второй томъ въ видѣ ст. 421 и сл до ст. 428, которыя стоятъ такимъ образомъ въ прямомъ противорѣчіи со ст. 274 того-же второго тома. Въ 1881 году издано положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. Статьей 15 этого положенія губернаторамъ предоставлено право издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности. Въ законѣ 1876 года было оговорено, что издаваемыя губернаторомъ обязательныя постановленія не должны противорѣчить дѣйствующимъ законамъ; въ положеніи объ усиленной охранѣ этой оговорки нѣтъ. Аналогичныя права по изданію обязательныхъ постановленій предоставлены ст. 26 полож. объ охранѣ главноначальствующимъ въ мѣстностяхъ, въ которыхъ введено положеніе о чрезвычайной охранѣ. А такъ какъ въ послѣднее время почти всѣ губерніи и области Россійской Имперіи находятся на положеніи охраны, то право губернаторовъ издавать обязательныя постановленія фактически стало нормальнымъ аттрибутомъ губернаторской власти.

Отношеніе губернаторовъ къ рганамъ самоуправленія, земскаго и городского, ограничивалось въ началѣ правомъ губернатора утверждать въ должности предсѣдателей (но не членовъ) управъ и надзоромъ за законностью дѣйствій земскихъ собраній и городскихъ думъ. Вліяніе на личный составъ служащихъ въ земскихъ и городскихъ учрежденіяхъ по вольному найму первоначально не входило въ компетенцію губернаторовъ. Закономъ 1879 года и положеніями 1900 г. и 1892 года губернаторамъ предоставлено право изъявлять свое несогласіе на замѣщеніе должностей по вольному найму въ земскихъ и городскихъ учрежденіяхъ лицами, которыя будутъ признаны имъ, губернаторомъ, неблагонадежными (ст. 107 гор. и зем. пол., и ст. 286 т. II св. зак.). Весь составъ управъ земскихъ и городскихъ утверждается теперь правительственной властью, губернаторами и министромъ вн. дѣлъ. Дѣйствующія земское и городовое положенія расширили сферу губернаторскаго надзора за дѣятельностью органовъ самоуправленія, предоставивъ имъ право опротестовывать постановленія земскихъ собраній и городскихъ думъ не только по ихъ незаконности,

но и по нецѣлесообразности. Наконецъ, закономъ 1900 г. о предѣльности земскаго обложенія осуществленіе всякаго постановленія земскаго собранія поставлено въ полную зависимость отъ правительственной власти и прежде всего отъ губернатора, постольку, поскольку эти постановленія связаны съ превышеніемъ 3% нормы увеличенія земскаго оцѣночнаго сбора.

Зависимость крестьянскаго самоуправленія отъ губернатора обусловливается, во 1-хъ, тѣмъ, что главные органы надзора за крестьянскими учрежденіями, земскіе начальники, стоятъ въ подчиненномъ отношеніи къ губернатору, и во 2-хъ, тѣмъ, что губернаторъ предсѣдательствуетъ въ губернскомъ присутствіи по крестьянскимъ дѣламъ.

Итакъ, развитіе губернаторской власти въ теченіе послѣднихъ десятилѣтій характеризуется слѣдующими чертами. Изъ высшихъ органовъ общей правительственной власти на мѣстахъ, губернаторы превратились въ чиновниковъ министерства внутреннихъ дѣлъ, отъ него зависимыхъ. Но на ряду съ такимъ умаленіемъ государственнаго значенія губернаторской власти, компетенція и объемъ этой власти возрасли. Послѣ нѣкотораго умаленія власти губернаторовъ въ шестидесятыхъ годахъ введеніемъ независимыхъ органовъ самоуправленія, послѣдующія десятилѣтія были отмѣчены изданіемъ ряда узаконеній, которыя указаны выше и которыя значительно расширили, какъ предѣлы вѣдѣнія, такъ и степень власти губернаторовъ. Губернаторская должность стала однимъ изъ важныхъ политическихъ постовъ въ строѣ нашего государственнаго управленія; широкое примѣненіе исключительныхъ законовъ 1881 г. объ усиленной охранѣ еще болѣе увеличило значеніе губернаторской власти на мѣстахъ.

Задачи мѣстной реформы и въ частности реформы губернаторской власти должны быть указаны не временными условіями политическаго кризиса, а непроходящими требованіями государственнаго интереса и общественнаго блага. Только та мѣстная реформа, которая разсчитана на нормальный ходъ государственной машины, можетъ носить въ себѣ задатки дальнѣйшаго развитія.

Исходя изъ этихъ соображеній, при разработкѣ основныхъ началъ реформы мѣстнаго управленія, нужно прежде всего возстановить значеніе губернатора, какъ органа высшей правительственной власти на мѣстахъ, стоящей на стражѣ общихъ государственныхъ интересовъ. А такъ какъ интересы государства требуютъ прежде всего точнаго соблюденія законовъ всѣми органами управленія, то главнѣйшее назначеніе губернатора является наблюденіе на мѣстахъ за неуклоннымъ исполненіемъ законовъ отдѣльными должностными лицами, правительственными учрежденіями административнаго вѣдомства, а также органами мѣстнаго самоуправленія. Дѣла активнаго управленія должны быть переданы органамъ мѣстнаго самоуправленія, поскольку этому не препятствуютъ интересы общегосударственные. Этого требуютъ прежде всего интересы мѣстнаго населенія, этого же требуютъ и интересы общегосударственные, такъ какъ лучшей порукой удовлетворительнаго веденія на мѣстахъ дѣлъ мѣстнаго государственнаго управленія, въ которыхъ мѣстный интересъ преобладаетъ,— является передача этихъ дѣлъ союзамъ мѣстныхъ жителей, непосредственно заинтересованныхъ въ положительныхъ результатахъ управленія.

Освобожденіе же губернатора отъ функцій активнаго управленія подниметъ авторитетъ его, какъ надзирающаго органа.

При распредѣленіи отдѣльныхъ функцій управленія между органами мѣстнаго управленія и самоуправленія съ одной стороны и учрежденіями центральными и мѣстными съ другой должны быть осуществлены слѣдующія задачи: нужно, во-первыхъ, расширить функціи мѣстнаго управленія на счетъ функцій центральной власти (децентрализація управленія), во-вторыхъ, нужно передать возможно большее количество дѣлъ въ самостоятельное завѣдываніе органовъ самоуправленія земскаго и городского, т. е. расширить компетенцію органовъ мѣстнаго самоуправленія. Конечно, какъ децентрализація управленія, такъ и расширеніе компетенціи органовъ самоуправленія имѣетъ свои предѣлы, которые должны быть указаны соображеніями государственной пользы. Расширяя компетенцію органовъ мѣстнаго самоуправленія на счетъ функцій мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, нужно имѣть въ виду, что самоуправленіе есть тоже государственное управленіе, но только не посредствомъ лицъ, назначаемыхъ правительственной властью, а при помощи союзовъ мѣстныхъ жителей, непосредственно заинтересованныхъ въ положительныхъ результатахъ. Необходимо окончательно оставить взглядъ на земскія и городскія учрежденія, какъ на органы исключительно общественные, а не государственные, и не нужно бояться возложенія на нихъ исключительной обязанности самостоятельнаго завѣдыванія цѣлымъ рядомъ дѣлъ управленія, передачѣ которыхъ земствамъ и городамъ не препятствуютъ соображенія государственной пользы. Неисполненіе земствами и городами возложенныхъ на нихъ закономъ обязанностей будетъ со стороны ихъ *нарушеніемъ закона*, влекущимъ за собой отвѣтственность за упущеніе по службѣ.

Для того, чтобы точнѣе опредѣлить раздѣленіе дѣлъ управленія между земствами и городами съ одной стороны, и мѣстными правительственными учрежденіями, съ другой, необходимо подробнѣе разсмотрѣть компетенцію существующихъ органовъ мѣстнаго государственнаго управленія. Необходимо также изучить ихъ личный составъ, чтобы знать, при помощи какихъ должностныхъ лицъ эти учрежденія исполняютъ возложенныя на нихъ закономъ обязанности. Личный составъ губернскихъ мѣстъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ. Почти во всѣ губернскія присутствія входятъ: губернаторъ, въ качествѣ предсѣдателя, а въ качествѣ членовъ — вице-губернаторъ, губернскій предводитель дворянства, предсѣдатель губернской земской управы, управляющій казенной палатой, городской голова губернскаго города и прокуроръ окружнаго суда. Эти лица составляютъ основное ядро всѣхъ губернскихъ присутствій. Губернаторъ не входитъ только въ составъ губернскаго училищнаго совѣта, въ которомъ предсѣдательствуетъ губернскій предводитель дворянства, и въ губернское по квартирному налогу присутствіе, въ которомъ предсѣдательствуетъ управляющій казенной палатой. Вице-губернаторъ не входитъ въ составъ губернскаго училищнаго совѣта и губернскаго по квартирному налогу присутствія. Предсѣдатель губернской земской управы не входитъ въ училищный совѣтъ, въ присутствіе по квартирному налогу и въ присутствіе по фабричнымъ дѣламъ. Предводитель дворянства не засѣдаетъ въ присутствіяхъ по фабричнымъ дѣламъ, по квартирному налогу и въ раскладоч-

номъ по промысловому налогу. Прокуроръ не входитъ въ составъ училищнаго совѣта, распорядительнаго комитета и финансовыхъ присутствій Городской голова не участвуетъ въ губернскомъ присутствіи по крестьянскимъ дѣламъ, въ воинскомъ присутствіи, въ присутствіи по фабричнымъ дѣламъ.

Къ этимъ шести обычнымъ членамъ губернскихъ смѣшанныхъ присутствій присоединяются другія должностныя лица для образованія состава различныхъ присутствій. Такъ, въ раскладочное присутствіе и въ комитетъ трезвости входитъ управляющій акцизными сборами, въ присутствіи по фабричнымъ дѣламъ засѣдаютъ начальникъ губернскаго жандармскаго управленія и старшій фабричный инспекторъ, члены отъ земства и города входятъ въ составъ земско-городского присутствія и т. д.

Дѣла, возложенныя на всѣ перечисленныя губернскія правительственныя установленія можно раздѣлить на двѣ основныя группы: 1) дѣла активнаго управленія, 2) дѣла надзора. Дѣла надзора, въ свою очередь, распадаются на дѣла двоякаго рода: 1) общій надзоръ за дѣятельностью должностныхъ лицъ и учрежденій; 2) спеціальное разсмотрѣніе случаевъ нарушенія законовъ, или интересовъ отдѣльныхъ лицъ, и рѣшенія по возникающимъ отсюда спорамъ и пререканіямъ. Далеко не на всѣхъ губернскихъ присутствіяхъ лежитъ веденіе дѣлъ активнаго управленія, исполненіе функцій общаго надзора и рѣшеніе споровъ о нарушеніи законовъ въ подвѣдомственной имъ категоріи дѣлъ. Такъ, напримѣръ, въ компетенцію губернскаго по воинской повинности присутствія (уставъ о воин. пов. ст. 107) входятъ дѣла всѣхъ трехъ категорій, и активное управленіе, и общій надзоръ и разрѣшеніе споровъ и пререканій о законности дѣйствій уѣздныхъ по воинской повинности присутствій. Точно также дѣла всѣхъ трехъ категорій лежатъ и на обязанности губернскихъ по фабричнымъ дѣламъ присутствій (Ст. 52 о пром. т. VI, ч. II). Далѣе, есть присутствія, которыя несутъ только одни функціи активнаго управленія, таковы губернскіе распорядительные комитеты (уст. о зем. пов. ст. 17 и сл. т. IV, ч. II). Дѣла активнаго управленія, а также разрѣшеніе споровъ о примѣненіи законовъ лежатъ на обязанности губернскихъ по квартирному налогу присутствій (Пол. о квартирномъ налогѣ, ст. 33 и 45 т. V. св. 3) и, наконецъ, на нѣкоторыхъ присутствіяхъ, какъ напримѣръ, на земско-городскомъ, лежитъ разрѣшеніе вопросовъ о законности дѣйствій отдѣльныхъ органовъ управленія. (См. зем. пол. ст. 8), а также дѣла дисциплинарныя.

Изъ сдѣланнаго обзора видно, что какъ составъ, такъ и предметы вѣдомства губернскихъ присутствій чрезвычайно разнообразны. Для дѣлъ активнаго управленія и для цѣлей общаго надзора важно, чтобы въ составъ отдѣльныхъ присутствій, вѣдающихъ разныя отрасли государственнаго управленія, входили лица, близко знакомыя именно съ данной отраслью управленія. Но, въ числѣ предметовъ вѣдомства нашихъ губернскихъ присутствій есть одна категорія дѣлъ, для правильнаго веденія которыхъ различія въ составѣ отдѣльныхъ присутствій представляются не только безполезными, но даже вредными. Какъ было уже указано выше, губернскія присутствія разрѣшаютъ, между прочимъ, и вопросы о законности дѣйствій подвѣдомственныхъ имъ учрежденій и лицъ. Рѣшеніе во-

просовъ о правѣ и правильномъ примѣненіи закона къ отдѣльнымъ случаямъ дѣйствительности должно быть обставлено необходимыми гарантіями для заинтересованныхъ сторонъ.

Одной изъ дальнѣйшихъ гарантій является независимость положенія и публичность дѣйствій того органа, который разрѣшаетъ споры о законности; заинтересованныя стороны должны имѣть право лично защищать свои интересы въ томъ учрежденіи, которое рѣшаетъ вопросъ о законности ихъ притязаній и дѣйствій; но они не могутъ участвовать въ постановленіи рѣшеній по дѣламъ, въ которыхъ они заинтересованы. Эти элементарныя условія правильнаго функціонированія учрежденій, рѣшающихъ вопросы о законности дѣйствій органовъ управленія, совершенно не соблюдены въ организаціи нашихъ губернскихъ присутствій. Губернаторъ опротестовываетъ постановленіе земскаго собранія, которое онъ признаетъ незаконнымъ, и передаетъ разрѣшеніе вопроса объ основательности предъявленнаго имъ протеста въ губернское присутствіе по земскимъ и городскимъ дѣламъ, въ которомъ онъ-же самъ и предсѣдательствуетъ.

Законность есть необходимое условіе правильной дѣятельности всѣхъ органовъ управленія и самоуправленія. Соблюденіе законности всѣми учрежденіями должно быть обезпечено въ р а в н о й мѣрѣ, независимо отъ того, къ какой сферѣ управленія данное правонарушеніе относится. Поэтому и всѣ споры о законности дѣйствій мѣстныхъ должностныхъ лицъ и установленій должны подлежать разсмотрѣнію одного и того-же учрежденія. Такъ какъ это учрежденіе будетъ имѣть своимъ назначеніемъ рѣшеніе вопросовъ о законности, то правильнѣе всего будетъ построить его по типу судебныхъ мѣстъ и поставить его въ самую тѣсную связь съ судомъ, включивъ его, въ видѣ особаго отдѣленія, въ составъ окружнаго суда. Это учрежденіе явится мѣстнымъ органомъ а д м и н и с т р а т и в н о й ю с т и ц і и, будетъ имѣть своимъ назначеніемъ устраненіе административной неправды. Включеніе его въ видѣ особаго административнаго отдѣленія въ составъ окружнаго суда возвыситъ значеніе новаго учрежденія въ мѣстномъ управленіи и поставитъ его дѣятельность подъ охрану тѣхъ традицій, которыя созданы сорокалѣтнею работой судебныхъ учрежденій. Нельзя однако слить это новое административное отдѣленіе окружнаго суда ни съ однимъ изъ существующихъ отдѣленій его, ни съ гражданскимъ, ни съ уголовнымъ. На каждомъ изъ этихъ отдѣленій лежитъ своя специальная задача и для ея выполненія нужны особые пріемы и особыя должностныя лица. Судъ уголовный разрѣшаетъ вопросъ о фактѣ преступленія и о юридическихъ послѣдствіяхъ его для обвиняемаго; судъ гражданскій разбираетъ споры о личныхъ и имущественныхъ отношеніяхъ сторонъ, и, наконецъ, судъ административный долженъ имѣть своей задачей устраненіе административной неправды, т. е. такихъ актовъ власти, которые, будучи вполнѣ правомѣрны по формѣ, нарушаютъ признаваемые и охраняемые закономъ интересы частныхъ лицъ и учрежденій. Это различіе задачъ суда уголовнаго, гражданскаго и административнаго показываетъ, что они никоимъ образомъ не могутъ быть слиты. Порядокъ дѣятельности каждаго изъ нихъ отличается характерными ему одному свойственными особенностями. Судъ уголовный опредѣ-

ляетъ наличность вины и караетъ виновнаго. Судъ гражданскій опредѣляетъ конкретную величину имущественнаго интереса спорящихъ сторонъ, а судъ административный обезпечиваетъ законность въ управленіи и возстанавливаетъ нарушенныя публичныя права гражданъ.

Введеніе въ составъ судовъ новыхъ административныхъ отдѣленій нисколько не противорѣчитъ духу нашего права; въ высшемъ судебномъ учрежденіи, Сенатѣ, такое соединеніе суда уголовнаго, гражданскаго и административнаго уже осуществлено. Административныя отдѣленія окружныхъ судовъ должны будутъ приступить къ разсмотрѣнію дѣлъ по жалобамъ частныхъ лицъ и по протестамъ губернаторовъ, за которымъ остается широкое право надзора, но который въ будущемъ административномъ судѣ можетъ играть роль стороны.

Для руководства дѣятельностью будущихъ административныхъ отдѣленій окружныхъ судовъ должны быть изданы правила судопроизводства административнаго. Сосредоточеніе всѣхъ дѣлъ административной юстиціи въ административныхъ отдѣленіяхъ окружныхъ судовъ, объединенныхъ, въ качествѣ 2-ой инстанціи, 1-мъ департаментомъ пр. сената, должно создать устойчивую судебную практику по дѣламъ административнымъ, упорядочить наше административное право и обезпечить соблюденіе законности въ управленіи.

Итакъ, всѣ функціи нашихъ губернскихъ смѣшанныхъ присутствій, поскольку они выступаютъ, какъ мѣстные органы административной юстиціи, должны быть переданы административнымъ отдѣленіямъ окружныхъ судовъ. Дѣла активнаго управленія, лежащія теперь на обязанности присутствій, должны, насколько это возможно съ точки зрѣнія государственнаго интереса, отойти къ органамъ самоуправленія и, наконецъ, общій правительственный надзоръ, а также тѣ дѣла активнаго управленія, которыя по своему характеру не могутъ быть возложены на органы мѣстнаго самоуправленія, должны остаться на обязанности губернатора и его помощниковъ.

Теперь необходимо указать, какъ распредѣлить въ будущемъ между административными отдѣленіями окружныхъ судовъ, органами мѣстнаго самоуправленія и губернаторомъ, съ состоящей при немъ комиссіей, всю совокупность дѣлъ, лежащихъ теперь на обязанности губернскихъ присутствій.

1. Губернское присутствіе упраздняется.

	Дѣла распредѣляются:
1) Дѣла судебныя.	Передаются общимъ судебнымъ установленіямъ, въ виду подчиненія крестьянской юрисдикціи общихъ судовъ.
2) Дѣла административныя.	Отпадаютъ съ отмѣной крестьянской сословной обособленности.
3) Дѣла продовольственныя.	Передаются органамъ мѣстнаго самоуправленія.

2. Губернское по воинской повинности присутствіе (ст. 107) упраздняется.

	Дѣла передаются:
1) Общій по губерніи надзоръ за ходомъ дѣла по воинской повинности, раскладка назначеннаго на губернію числа новобранцевъ между участками. Разсмотрѣніе отчетовъ уѣздныхъ и пр. присутствій и составленіе общаго по губерніи отчета о ходѣ дѣлъ по воинской повинности.	Губернатору и состоящей при немъ коллегіи (поручить эти дѣла органамъ мѣстнаго самоуправленія нельзя, такъ какъ въ нихъ преобладаетъ интересъ общегосударственный).
2) Переосвидѣтельствованіе и разсмотрѣніе жалобъ на уѣздныя и пр. присутствія.	Административнымъ отдѣленіямъ окружныхъ судовъ.

3. Губернскій распорядительный комитетъ (ст. 17 Уст. Зем. Пов.) упраздняется.

	Дѣла передаются:
1) Надзоръ за квартирнымъ довольствіемъ войскъ.	Удовлетвореніе потребностей воинскаго и гражданскаго управленія, лежащее на органахъ мѣстнаго самоуправленія, опредѣляется закономъ. Закономъ же нормированы и обязанности городовъ по квартирному довольствію войскъ, а потому передаются губернатору и состоящему при немъ совѣту.

4. Губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе упраздняется.

	Дѣла передаются:
1) О законности дѣйствій земскихъ и городскихъ учрежденій.	Административнымъ отдѣленіямъ окружныхъ судовъ.
2) Надзоръ за цѣлесообразностью дѣйствій земскихъ и городскихъ учрежденій.	Отпадаетъ.
3) Преданія суду и дисциплинарныя взысканія.	Земскимъ собраніямъ и думамъ, а также общимъ судебнымъ установленіямъ.

5. Губернскій статистическій комитетъ упраздняется.

Дѣла передаются губернской земской управѣ.

6. Губернское по фабричнымъ дѣламъ присутствіе упраздняется.

	Дѣла передаются:
1) Изданіе обязательныхъ постановленій.	Земскимъ собраніямъ и городскимъ думамъ.
2) Разъясненія, указанія и пр. чинамъ фабричной инспекціи.	Старшимъ чинамъ фабричной инспекціи.
3) Рѣшеніе дѣлъ о нарушеніяхъ закона.	Административнымъ и уголовнымъ отдѣленіямъ окружныхъ судовъ.

7. Губернское правленіе упраздняется.

	Дѣла передаются:
	Губернатору и состоящимъ при немъ помощникамъ; нѣкоторыя дѣла отойдутъ къ органамъ самоуправленія (по народному здравію, продовольствію). Общимъ суд. мѣстамъ.

8. Финансовыя присутствія по квартирному и промысловому налогу упраздняются.

	Дѣла передаются:
1) Дѣла по жалобамъ на низшія, уѣздныя и городскія присутствія.	Административнымъ отдѣленіямъ окружныхъ судовъ.
2) Дѣла активнаго управленія и общаго надзора.	Казенной палатѣ, какъ мѣстному органу финансов. управленія.

9. Лѣсоустроительный комитетъ упраздняется.

	Дѣла передаются:
	Правительственной лѣсной инспекціи.

Итакъ, послѣ передачи всѣхъ дѣлъ административной юстиціи, административнымъ отдѣленіямъ окружныхъ судовъ и послѣ возложенія цѣлаго ряда функцій активнаго управленія на органы мѣстнаго самоуправленія, отъ прежней компетенціи упраздняемыхъ губернскихъ присутствій остается немало дѣлъ, которыя не могутъ быть возложены всѣ на губернатора и его канцелярію. Необходимо учредить при губернаторѣ должности правительственныхъ чиновниковъ, которые въ количествѣ не менѣе двухъ-трехъ были бы помощниками губернатора, и которые имѣли-бы

право образовывать вмѣстѣ съ губернаторомъ коллегію для рѣшенія наиболѣе важныхъ дѣлъ.

Помощники губернатора и состоящая при немъ канцелярія являются прежде всего органами при губернаторѣ по осуществленію имъ общаго правительственнаго надзора. На каждомъ изъ помощниковъ должна лежать подготовка дѣлъ по какой-нибудь спеціальной отрасли управленія. Въ губернской канцеляріи ведутся: вся должностная переписка губернатора, кромѣ конфиденціальной, и списки должностныхъ лицъ, состоящихъ на службѣ въ губерніи.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ помощники губернатора выступаютъ въ качествѣ коллегіи при губернаторѣ, постановляющей рѣшенія по большинству голосовъ. Къ этимъ дѣламъ рѣшаемымъ по большинству голосовъ относятся:

1. Наиболѣе важныя дѣла, которыя перейдутъ къ совѣту отъ губернскаго правленія.

2. Общія распорядительныя дѣйствія по набору рекрутовъ и наблюденіе за выполненіемъ воинской повинности въ губерніи.

3. Наблюденіе за выполненіемъ земскими и городскими учрежденіями обязанностей по удовлетворенію потребностей воинскаго и гражданскаго управленія (дѣла упраздненныхъ распорядительныхъ комитетовъ и пр.),

Помощники губернатора могутъ быть командируемы на мѣста для осуществленія функцій губернаторскаго надзора по всѣмъ дѣламъ управленія.

Коллегія, состоящая при губернаторѣ изъ него самаго и его помощниковъ, имѣетъ право приглашать въ свои засѣданія спеціалистовъ-экспертовъ (врачей, техниковъ и пр.), вознаграждая ихъ изъ особыхъ суммъ, ассигнуемыхъ въ распоряженіе совѣта на этотъ предметъ.

Положеніе губернатора въ будущемъ строѣ мѣстнаго управленія опредѣляется слѣдующимъ образомъ:

1. Губернаторы являются въ каждой губерніи представителями высшей, общей, внѣвѣдомственной правительственной власти.

Губернаторъ является посредникомъ между высшей правительственной властью и мѣстнымъ населеніемъ, можетъ поддерживать передъ высшими законодательными и правительственными органами ходатайства мѣстныхъ органовъ самоуправленія, выступать съ самостоятельными заявленіями о необходимости удовлетворенія средствами общегосударственными отдѣльныхъ мѣстныхъ нуждъ и т. д.

2. Какъ представители общей правительственной власти, губернаторы охраняютъ общегосударственные интересы и наблюдаютъ за соблюденіемъ законности во всѣхъ отрасляхъ управленія.

3. Губернаторы не въ правѣ собственною властью отмѣнять или измѣнять постановленія, распоряженія и дѣйствія органовъ мѣстнаго самоуправленія, а также тѣхъ вѣдомственныхъ административныхъ мѣстъ и лицъ, которыя не состоятъ въ непосредственномъ подчиненіи губернаторской власти.

4. Губернатору, какъ представителю высшей правительственной власти, предоставляется право непосредственно или черезъ ближайшихъ своихъ помощниковъ удостовѣряться въ томъ, что постановленія, распоряженія

и дѣйствія всѣхъ находящихся въ губерніи органовъ управленія гражданскаго вѣдомства, хотя-бы и не подчиненныхъ губернаторской власти, а также органовъ самоуправленія, соотвѣтствуютъ законамъ, и остаются въ предѣлахъ вѣдомства, указанныхъ закономъ для каждаго учрежденія и лица.

Ревизіи имѣютъ цѣлью дать губернатору возможность непосредственно, путемъ обозрѣнія дѣлопроизводства, удостовѣриться въ томъ, что постановленія, распоряженія и дѣйствія всѣхъ находящихся въ губерніи органовъ управленія административнаго вѣдомства, а также органовъ мѣстнаго самоуправленія соотвѣтствуютъ законамъ и остаются въ предѣлахъ вѣдомства, указанныхъ въ законѣ для каждаго учрежденія и лица.

Повсемѣстное и неуклонное соблюденіе законности на всѣхъ ступеняхъ и во всѣхъ мѣстахъ управленія и самоуправленія необходимо съ точки зрѣнія общихъ государственныхъ интересовъ, а потому и губернатору, какъ представителю высшей правительственной власти, должны быть даны фактическія средства для охраненія законности въ управленіи. Губернаторъ не можетъ имѣть времени лично обозрѣвать дѣлопроизводство различныхъ мѣстныхъ учрежденій, а поэтому необходимо дать ему право возлагать порученія по ознакомленію съ дѣятельностью отдѣльныхъ органовъ управленія на подчиненныхъ ему лицъ. Но чтобы губернаторы не злоупотребляли правомъ поручать своимъ подчиненнымъ обозрѣвать дѣлопроизводство различныхъ органовъ управленія, слѣдуетъ ограничить кругъ лицъ, которымъ губернаторы могутъ давать такія порученія возможно болѣе тѣсными предѣлами, а именно только своимъ помощникамъ.

5. Порядокъ и способъ воздѣйствія губернаторовъ въ цѣляхъ обезпеченія въ губерніи исполненія законовъ, а также возстановленія законности, нарушаемой мѣстами и лицами административнаго вѣдомства, не подчиненными губернатору, излагаются въ особыхъ законахъ и уставахъ, опредѣляющихъ порядокъ дѣйствій и кругъ вѣдомства означенныхъ учрежденій.

6. Губернаторы, являясь главнымъ образомъ органами высшаго надзора на мѣстахъ, не издаютъ обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій.

Вопросъ объ изданіи обязательныхъ постановленій мѣстными органами управленія и самоуправленія долженъ быть тщательно пересмотрѣнъ. По дѣйствующему праву обязательныя постановленія могутъ издавать губернаторъ, губернскія по фабричнымъ дѣламъ присутствія и, съ утвержденія губернатора, губернскія земскія собранія и городскія думы.

Обязательныя постановленія—это принудительныя нормы, устанавливаемыя отдѣльными органами управленія по предметамъ, точно въ законѣ указаннымъ. Вообще, право издавать обще-обязательныя правила есть одна изъ прерогативъ верховной власти въ государствѣ. Но по сложности задачъ управленія и по трудности для законодательныхъ органовъ предусмотрѣть изъ центра всѣ тѣ мѣстныя отношенія, которыя должны быть опредѣлены юридической нормой, верховная власть делегируетъ мѣстнымъ органамъ управленія, въ извѣстныхъ ограниченныхъ пре-

дѣлахъ, право устанавливать общеобязательныя нормы, право издавать обязательныя постановленія.

Нужно твердо установить то правило, что единственныя учрежденія на мѣстахъ, которыя могутъ издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія, это—органы мѣстнаго самоуправленія, земскія собранія и городскія думы. Конечно, изданіе ими обязательныхъ постановленій должно подлежать, съ точки зрѣнія законности, общему надзору губернатора. Обязательное постановленіе, касающееся предметовъ, не входящихъ въ кругъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій или городскихъ думъ, должно быть опротестовано губернаторомъ и отмѣнено административнымъ отдѣленіемъ окружнаго суда.

Но одного надзора за формальной законностью издаваемыхъ органами самоуправленія обязательныхъ постановленій мало. Обязательное постановленіе можетъ ничѣмъ не противорѣчить закону, но тѣмъ не менѣе его редакція, его внѣшняя форма можетъ не соотвѣтствовать тѣмъ требованіямъ, которымъ должно отвѣчать обязательное постановленіе. Не нужно забывать, что обязательное постановленіе есть принудительная норма, защищенная санкціей уголовнаго закона. Неисполненіе обязательнаго постановленія является основаніемъ для привлеченія виновнаго къ государственному суду; а потому обязательное постановленіе должно быть не только законнымъ, оно должно быть, сверхъ того, редактировано въ ясныхъ, опредѣленныхъ выраженіяхъ, не допускающихъ сомнѣній и разнорѣчивыхъ толкованій. Необходимо поэтому, чтобы редакція обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ органами самоуправленія, вносилась на утвержденіе какого-нибудь авторитетнаго мѣстнаго правительственнаго учрежденія. Такимъ учрежденіемъ должно быть административное отдѣленіе окружнаго суда.

Губернскими органами земскаго самоуправленія остаются губернскія земскія собранія и управы, компетенція которыхъ расширится передачей имъ ряда дѣлъ по мѣстному государственному управленію, входящихъ теперь въ кругъ вѣдѣнія административныхъ учрежденій.

Въ предшествующемъ изложеніи намѣчены важнѣйшія основанія реформы губернскаго управленія. Настоящій отдѣлъ записки будетъ посвященъ обзору реформы уѣзднаго управленія. При составленіи записки было рѣшено не отступать отъ сложившагося исторически административнаго раздѣленія Россіи на уѣзды и губерніи. Намѣчаемыя реформы касаются лишь устройства губернскаго и уѣзднаго управленія и оставляютъ нетронутымъ то территоріальное раздѣленіе Имперіи на административныя единицы, съ которыми свыклось населеніе и къ которымъ приспособилась административная практика.

Въ организаціи управленія какъ въ предѣлахъ уѣзда такъ и самимъ уѣздомъ—должны быть соблюдены тѣ же самыя основныя начала, которыя выше были развиты въ приложеніи къ реформѣ губернскаго управленія. Начала эти слѣдующія:

1. Расширеніе сферы дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія, на сколько это представляется возможнымъ.

2. Демократизація мѣстнаго самоуправленія, путемъ расширенія избирательнаго права въ органы мѣстнаго самоуправленія.

3. Обезпеченіе законности дѣйствій мѣстныхъ въ предѣлахъ уѣзда органовъ самоуправленія и раціональная организація правительственнаго надзора за законностью ихъ дѣйствій.

Управленіе уѣздное стоитъ гораздо ближе къ населенію, а поэтому участію общественнаго элемента въ немъ должно быть отведено гораздо болѣе мѣста, чѣмъ въ управленіи губернскомъ. Схема будущаго управленія уѣздомъ опредѣлится организаціей управленія внутри уѣзда. Поэтому необходимо сперва остановиться надъ выясненіемъ началъ устройства управленія въ тѣхъ низшихъ административныхъ подраздѣленіяхъ уѣзда, на которыя будетъ дѣлиться его территорія. Признанная всѣми необходимость отмѣны крестьянской сословной обособленности и упраздненія крестьянскаго общественнаго самоуправленія выдвигаетъ вопросъ объ организаціи на новыхъ началахъ управленія и самоуправленія въ низшихъ территоріальныхъ подраздѣленіяхъ уѣзда. Вопросъ о мелкой земской единицѣ, какъ о низшей ячейкѣ управленія, долженъ быть поставленъ на вполнѣ реальную почву и разрѣшенъ сообразно съ условіями русской жизни и въ соотвѣтствіи съ требованіями дѣйствительности.

Необходимость образованія мелкой земской единицы или участковаго земства какъ низшаго органа управленія вызывается интересами не только мѣстной общественной жизни, но и потребностями государственнаго управленія. Вся территорія уѣзда должна быть распредѣлена на земскія участки; органы управленія, находящіеся въ будущихъ земскихъ участкахъ, будутъ обслуживать всю территорію участка и будутъ въ отношеніи управленія вѣдать все населеніе, живущее въ уѣздѣ.

Ниже будетъ подробно разсмотрѣнъ вопросъ о величинѣ будущихъ земскихъ участковъ, теперь достаточно указать, что площадь этого участка должна быть съ одной стороны достаточна мала, чтобы можно было изъ центра участка удовлетворительно обслуживать всѣ мѣстные общественные интересы, съ другой стороны, она должна быть достаточно велика для того, чтобы доставить и матеріальныя средства и личныя силы, необходимыя для правильнаго функціонированія органовъ участковаго самоуправленія. Во всякомъ случаѣ участокъ долженъ быть больше теперешней волости средней величины. Распредѣляя территорію уѣзда на участки, можно отступить отъ существующаго дѣленія на волости. Соображенія о реформѣ мѣстнаго управленія, изложенныя въ настоящей запискѣ пріурочены къ существующему дѣленію Имперіи на губерніи и уѣзды, съ которыми свыклось населеніе. Отступленіе отъ существующаго дѣленія площади уѣзда на волости, при введеніи земскихъ участковъ, не есть однако нарушеніе указаннаго выше стремленія построить на новыхъ началахъ мѣстныя управленія, не ломая административно-территоріальнаго дѣленія страны. Не нужно забывать, что теперешняя сословная крестьянская волость не есть общая административная единица. Въ территорію волости вкраплены владѣнія частныхъ лицъ, на которыя не падаютъ волостные сборы; на территоріи волости живутъ лица, которыя не подчиняются юрисдикціи волостного суда и не имѣютъ права участвовать въ волостномъ сходѣ: дѣленіе площади уѣзда на волости не имѣетъ такимъ образомъ общаго для всего населенія значенія и поэтому отъ этого дѣле-

нія можно будетъ нѣсколько отступить, распредѣляя площадь центра на участки.

Итакъ, площадь земскаго участка должна быть довольно значительна, во всякомъ случаѣ больше волости. Обязанности существующихъ волостныхъ учрежденій по общему управленію, послѣ уничтоженія сословной волости, перейдутъ на будущую низшую единицу управленія—на земскій участокъ. Но теперь, помимо волостныхъ органовъ крестьянскаго самоуправленія, есть еще и органы сельскіе. Уничтоженіе крестьянской сословной обособленности повлечетъ за собою и упраздненіе сельскаго общества, какъ органа крестьянскаго самоуправленія. Сельское общество, какъ самоуправляющійся союзъ, построено на началѣ, которое теперь должно быть совершенно оставлено. По IX гл. сельское общество состоитъ изъ крестьянъ, водворенныхъ на землѣ одного помѣщика (ст. 48), или владѣющихъ землею по одному документу. Распорядительный органъ сельскаго общественнаго управленія, сельскій сходъ, состоитъ изъ крестьянъ-домохозяевъ. Дѣла, подлежащія вѣдѣнію сельскаго схода, раздѣляются на двѣ категоріи; это во-1-хъ, дѣла сословныя и дѣла, возникающія изъ общности владѣнія землею. Сюда относится передѣлъ земель, накладка и скидка тяголъ и т. д. (см. ст. 62 и 8); во 2-хъ, дѣла вытекающія изъ факта совмѣстнаго проживанія въ селѣ, причемъ жители села, не совладѣльцы земли не имѣютъ права участвовать въ сельскомъ сходѣ не только по дѣламъ перваго рода, но и по дѣламъ второго рода (ст. 57). Ненормальность этого положенія вещей очевидна; нашъ сельскій сходъ совмѣщаетъ въ себѣ принципіально совершенно различныя функціи. Сельскій сходъ не есть только союзъ земельныхъ собственниковъ, разсматривающій дѣла, возникающія изъ факта совладѣнія землею. Это есть также самоуправляющаяся организація, вѣдающая мѣстныя общественныя пользы и нужды, въ которыхъ заинтересованы не только крестьяне, совладѣльцы земли, принадлежащей сельскому обществу, но и всѣ лица, живущія въ предѣлахъ даннаго селенія. Кладя въ основу избирательной системы въ органы мѣстнаго самоуправленія начало всеобщаго избирательнаго права, нѣтъ никакого основанія устранять отъ участія въ сельскомъ общественномъ управленіи тѣхъ постоянныхъ сельскихъ жителей, которые не состоятъ совладѣльцами сельской общественной земли.

Правильнѣе было-бы отдѣлить сходъ земельныхъ собственниковъ отъ сельскаго схода, какъ органа сельскаго общественнаго управленія. Организація земельныхъ собственниковъ, которую можно назвать сходомъ земельнымъ, опредѣлится въ зависимости отъ того, какое практическое разрѣшеніе получатъ вопросы, связанные съ владѣніемъ землею, и здѣсь деталей этой организаціи можно не касаться.

Для устройства управленія внутри уѣзда гораздо большій интересъ представляетъ вопросъ о томъ, на какихъ началахъ сложится управленіе въ сельскомъ обществѣ, какъ самоуправляющемся союзѣ. До сихъ поръ началомъ, связывавшимъ отдѣльныхъ поселянъ въ самоуправляющійся союзъ и превращавшимъ ихъ въ сельское общество, было водвореніе крестьянъ на землѣ одного помѣщика или владѣніе землей по одному документу. Гдѣ имѣлась наличность того или другого факта, тамъ было и

сельское общество, гдѣ поселяне владѣли по разнымъ документамъ землею, тамъ сельскаго общества какъ самоуправляющейся организаціи нѣтъ.

Единственнымъ началомъ, на которомъ теперь должна быть построена организація самоуправленія въ селеніяхъ, есть фактъ совмѣстнаго проживанія.

Площадь участка не должна быть подѣлена вся цѣликомъ на самоуправляющіеся территоріальные селенные союзы. На площади участка могутъ быть населенныя мѣста различныхъ категорій отъ односеленій и отдѣльныхъ усадьбъ до большихъ селеній съ многочисленнымъ населеніемъ. Участковое управленіе будетъ обслуживать интересы всего населенія въ участкѣ. Общественные интересы односеленій, хуторовъ, и отдѣльныхъ усадьбъ настолько просты и элементарны, что они могутъ быть въ достаточной мѣрѣ обслужены органами учасковаго управленія. Но въ нѣкоторыхъ болѣе значительныхъ селеніяхъ несомнѣнно явится потребность образовать свое поселковое управленіе, которое и должно взять на себя между прочимъ и часть функцій теперешняго сельскаго общественнаго управленія, поскольку оно выступаетъ не какъ земельный союзъ, а какъ органъ самоуправленія. Навязывать поселковую организацію всѣмъ селеніямъ и дѣлить всю территорію участка на поселковые районы нѣтъ никакого основанія. Дѣятельность поселковаго управленія нужно ограничить чертой усадебной осѣдлости, фактъ совмѣстнаго проживанія въ одномъ населенномъ мѣстѣ вызываетъ у населенія общіе интересы, для удовлетворенія которыхъ и должно быть создано поселковое управленіе. Поселковая организація есть такимъ образомъ, зародышъ городского общественнаго устройства, какъ та, такъ и другая вызывается фактомъ совмѣстнаго проживанія, и область вѣдѣнія ихъ не выходитъ изъ предѣловъ черты населеннаго мѣста.

Черта усадебной осѣдлости даннаго селенія, въ предѣлахъ которой дѣйствуетъ поселковое управленіе, должна быть точно опредѣлена на планѣ, который будетъ выдаваться при образованіи поселковаго управленія органами земскаго уѣзднаго управленія. Планомъ разрѣшаются всѣ сомнѣнія, касающіяся вопросовъ о томъ, входитъ ли данное владѣніе въ составъ поселка и слѣдовательно подлежитъ ли оно обложенію на поселковыя нужды или нѣтъ. Нѣтъ никакого основанія исключать изъ состава поселковаго управленія крупныя владѣнія, находящіяся въ чертѣ усадебной осѣдлости, какъ то: фабрики, заводы, усадьбы и проч. Вопросъ о включеніи фабрикъ и заводовъ, находящихся въ чертѣ поселковъ, въ составъ поселковаго управленія интересенъ прежде всего съ точки зрѣнія финансовой. Съ одной стороны, нельзя дать поселковой организаціи право безконтрольно и самостоятельно по собственному усмотрѣнію, облагать фабрики и другія промышленныя предпріятія, съ другой стороны, нельзя совершенно лишить поселковую организацію права пользоваться для своихъ нуждъ сборами съ фабрикъ и заводовъ, находящихся въ ихъ чертѣ. Правильное разрѣшеніе вопроса о включеніи фабрики и пр., входящихъ въ черту поселка, въ составъ поселковой организаціи можетъ быть удовле-

творительно разрѣшенъ лишь послѣ упорядоченія вопроса о мѣстномъ промысловомъ обложеніи. Существующее промысловое обложеніе земское и городское крайне неудовлетворительно, оно неуравнительно, несправедливо, и даетъ земствамъ и городамъ очень немного. Между тѣмъ закономъ 1898 г. созданъ довольно удовлетворительный механизмъ для взиманія государственнаго промысловаго налога. Было бы цѣлесообразно построить мѣстное промысловое обложеніе на системѣ %% надбавокъ къ государственному промысловому налогу, повысивъ однако существующую норму %% накладокъ %% до 100 и распространивъ ихъ и на сословные и на дополнительные сборы. Всю сумму поступленій отъ мѣстнаго промысловаго обложенія слѣдовало бы въ самомъ законѣ распредѣлить между самоуправляющимися союзами различныхъ величинъ, примѣрно по слѣдующей схемѣ:

Губернскому земству	50%
Уѣздному земству	25%
Участковому земству	15%
Поселковой организаціи	10%

При такой фиксаціи максимума поселковыхъ сборовъ съ промышленныхъ предпріятій нѣтъ никакой опасности включать ихъ въ поселковую организацію.

Вопросъ о включеніи отдѣльныхъ владѣній, лишь прилегающихъ къ поселку, долженъ разрѣшаться учрежденіемъ, выдающимъ планъ поселка, на основаніи особыхъ правилъ, утвержденныхъ законодательнымъ пуеемъ, частью высшими органами земскаго самоуправленія; всѣ споры, возникающіе по вопросу о проведеніи черты усадебной осѣдлости, разрѣшаются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Предметами вѣдѣнія поселковаго управленія являются элементарныя потребности общежитія, содержаніе въ порядкѣ улицъ въ селеніи, противопожарныя мѣры и пр. При наличности достаточныхъ средствъ въ поселкѣ дѣятельность поселковаго управленія можетъ принимать болѣе обширные размѣры, и касаться различныхъ сторонъ мѣстной жизни, общественнаго здравія, народнаго образованія, дѣлъ благотворительности и т. д. Участковые органы земскаго самоуправленія могутъ входить въ соглашенія съ поселковыми учрежденіями для совмѣстнаго веденія нѣкоторыхъ частей общественнаго хозяйства. Кромѣ того, участковыя земства могутъ поручать за свой счетъ веденіе нѣкоторыхъ дѣлъ общаго земскаго управленія поселковымъ органамъ.

Частныя лица, владѣльцы усадебъ и пр. могутъ вступать съ поселковыми управленіями въ добровольныя соглашенія относительно содержанія такихъ учрежденій и предметовъ, которые одинаково важны и полезны обѣимъ договаривающимся сторонамъ (напр., мосты, пожарные обозы и пр.).

Для удовлетворительнаго функціонированія поселковаго управленія необходима прежде всего на мѣстахъ наличность общественной иниціативы; безъ этого поселковое управленіе будетъ всегда влачить жалкое существованіе. Въ виду этого правильнѣе поставить самое введеніе въ данномъ селеніи поселковой организаціи въ зависимость отъ

желанія мѣстнаго населенія. Можно было бы установить такое правило, что въ случаѣ изъявленія желанія половиной числа жителей села имѣть поселковое устройство, — послѣднее вводится обязательно, и уѣздная земская управа выдаетъ вновь образовавшемуся поселку планъ съ указаніемъ черты усадебной осѣдлости. Если же о желаніи имѣть поселковое управленіе заявитъ менѣе половины, но не менѣе четверти жителей селенія, тогда окончательное рѣшеніе вопроса объ образованіи въ данномъ селеніи поселковаго управленія передается на рѣшеніе уѣзднаго земскаго собранія. Отсутствіе абсолютнаго большинства за введеніе поселковаго управленія заставляетъ предположить наличность серьезныхъ основаній противъ введенія поселковаго управленія безъ предварительнаго обсужденія этого вопроса по существу, но съ другой стороны наличность 25% населенія, высказывающихся за образованіе поселковаго управленія указываетъ на то, что въ данномъ селеніи есть среда, которая можетъ выдѣлить изъ себя людей желающихъ и могущихъ поработать въ поселковомъ управленіи.

При счетѣ голосовъ въ заявленіяхъ о желаніи образовать поселковое управленіе исключаются голоса лицъ, не удовлетворяющихъ общимъ требованіямъ, необходимымъ для участія въ земскихъ выборахъ.

Поселковая организація можетъ быть различныхъ типовъ, она можетъ состоять изъ поселковаго схода и поселковаго старосты; старостѣ можетъ быть данъ помощникъ, поселковый сходъ можетъ быть замѣненъ въ многолюдныхъ селеніяхъ поселковымъ собраніемъ, а поселковый староста и его помощникъ—поселковою управой. Типъ поселковой организаціи для даннаго поселка опредѣляется самимъ поселкомъ. Правомъ участія въ поселковомъ сходѣ, а также въ выборахъ въ поселковое собраніе пользуется все мѣстное населеніе безъ различія національности, пола и вѣроисповѣданія, имѣющее 21 годъ отъ роду, удовлетворяющее общимъ требованіямъ политической и гражданской правоспособности и прожившее въ поселкѣ безъ перерыва или съ перерывами въ теченіе двухъ послѣдовательныхъ лѣтъ 6 мѣсяцевъ.

Средства поселковаго управленія слагаются изъ указанныхъ выше 10% части съ прибавокъ къ окладу государственнаго промысловаго обложенія, а также изъ сборовъ съ находящихся въ чертѣ поселка жилыхъ помѣщеній, иеземельныхъ недвижимыхъ имуществъ, не входящихъ въ составъ обложенныхъ государственнымъ сборомъ промышленныхъ предпріятій, и усадебной и огородной земли.

Жилые дома въ уѣздахъ не могутъ быть облагаемы зем. сборами на нужды губерніи, уѣзда или участка; они подлежатъ обложенію лишь поселковыми сборами.

Поселковое управленіе—въ отношеніи дѣлъ, касающихся благоустройства селенія—дѣйствуетъ самостоятельно, по дѣламъ общаго земскаго управленія поселковое управленіе дѣйствуетъ подъ надзоромъ участковаго земскаго управленія.

Вся дѣятельность поселковаго управленія съ точки зрѣнія законности подлежитъ правительственному надзору, организація котораго опредѣляется ниже.

Общія начала поселковаго устройства должны быть опредѣлены

закономъ; подробности регламентируются инструкціями губернскихъ земскихъ собраній.

Вся территорія уѣзда дѣлится на участки, которые являются первой общей низшей административно-хозяйственной единицей. Величина этогого участка должна отвѣчать слѣдующимъ требованіямъ. Участокъ долженъ быть достаточно малъ, чтобы можно было изъ центра участка удовлетворительно обслуживать всѣ мѣстныя потребности общежитія; съ другой стороны, онъ долженъ быть достаточно великъ, чтобы дать матеріальныя средства и личныя силы, необходимыя для удовлетворительнаго функціонированія органовъ участковаго самоуправленія. Образованіе слишкомъ большого числа участковъ неудобно еще и съ точки зрѣнія финансовой. Участковое управленіе будетъ стоить во всякомъ случаѣ не мало, а потому число участковъ должно быть по возможности ограничено, и увеличивать его безъ дѣйствительной къ тому нужды и безусловно признанной необходимости не слѣдовало-бы.

Приравнять площадь земскаго участка къ площади волости было-бы чрезвычайно неудобно. Не говоря уже о томъ, что самое распредѣленіе площади уѣзда на волости представляетъ иногда чрезвычайныя неудобства съ точки зрѣнія задачъ управленія и самоуправленія,—самая площадь волости является величиной чрезвычайно измѣнчивой, не только въ различныхъ районахъ Россіи, но даже и въ предѣлахъ одного и того же уѣзда. Предѣлы нѣкоторыхъ волостей ограничиваются землею, прилегающею къ сравнительно небольшому селенію. Съ другой стороны, есть волости, которыя обнимаютъ такіе большіе районы и заключаютъ въ себѣ столько жителей, что даже и при улучшеніи состава и организаціи волостныхъ органовъ управленія все-таки удобнѣе бы подѣлить ихъ на болѣе мелкіе участки.

Между тѣмъ жизнь не считаясь съ существующимъ дѣленіемъ площади уѣзда на волости, создала въ уѣздахъ свои мѣстные центры, къ которымъ тяготѣютъ селенія и односелья, раскинутыя по уѣзду. Это большія села, съ болѣе или менѣе развитой торговлей, куда стекается окрестное населеніе въ базарные дни. Въ этихъ селеніяхъ обыкновенно находится врачебный пунктъ, и участокъ земскаго врача обнимаетъ собой ту часть уѣзда, которая такъ или иначе тяготѣетъ къ этому селу. Съ той же площадью иногда совпадаетъ и участокъ земскаго начальника.

Для будущаго земскаго участка площадь участка врачебнаго и площадь участка земскаго начальника представляется, повидимому, слишкомъ большой; если уменьшить процентовъ на 25 площадь средняго участка земскаго начальника, то тогда мы получимъ площадь земскаго участка, наиболѣе желательную съ точки зрѣнія общихъ задачъ управленія и мѣстныхъ интересовъ общежитія. При дальнѣйшемъ развитіи земскаго врачебнаго дѣла въ каждомъ земскомъ участкѣ будетъ, по крайней мѣрѣ, одинъ врачъ; земскій участокъ совпадаетъ съ участкомъ мѣстнаго судьи; въ центрѣ земскаго участка при камерѣ мѣстнаго судьи будетъ помѣщаться учрежденіе сельскаго нотаріата.

Распредѣляя теперешнія волости между будущими земскими участками, нужно не дробить по возможности площадь волостей и образо-

вывать участки изъ цѣлыхъ волостей (двухъ, трехъ, четырехъ), не разбивая территорію одной волости между нѣсколькими участками.

Распорядительнымъ органомъ участковаго самоуправленія должно быть участковое собраніе, состоящее изъ участковыхъ гласныхъ въ числѣ отъ 20 до 40 и избираемое на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и гласные земскихъ собраній. Вообще, одинъ гласный участковаго собранія приходится въ среднемъ на 750 человѣкъ населенія въ участкѣ.

Исполнительнымъ органомъ участковаго управленія является участковая земская управа, состоящая изъ предсѣдателя и членовъ, число которыхъ опредѣляется участковымъ земскимъ собраніемъ. На участковомъ управленіи будетъ лежать очень много важныхъ дѣлъ, и потому исполнительный органъ его долженъ быть построенъ на коллегіальномъ началѣ, и число членовъ участковой управы должно быть не менѣе двухъ.

Средства участковаго самоуправленія слагаются изъ сборовъ съ земель, входящихъ въ составъ участка, за исключеніемъ усадебной земли, входящей въ черту усадебной осѣдлости селеній, имѣющихъ поселковое управленіе, и изъ $^0/_0{}^0/_0$ съ земскихъ надбавокъ къ государственному обложенію. Эти надбавки въ пользу участковъ могли бы составлять съ промышленныхъ заведеній, не входящихъ въ черту усадебной осѣдлости селеній съ поселковой организаціей—25%, а съ промышленныхъ заведеній, расположенныхъ въ селеніяхъ съ поселковой организаціей —15% со всей суммы земскихъ прибавокъ (10% въ послѣднемъ случаѣ идутъ въ кассу поселковыхъ управленій).

Компетенція органовъ участковаго самоуправленія сложится: 1) изъ функцій по общему управленію упраздняемой волости, 2) изъ обязанностей, лежащихъ на существующихъ уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, поскольку эти обязанности касаются участка, 3) изъ нѣкоторыхъ функцій теперешней уѣздной полиціи и, наконецъ, 4) изъ дѣлъ, имѣющихъ быть возложенными закономъ на участковое управленіе по общему государственному управленію, а также по инструкціямъ высшихъ органовъ земскаго управленія —по уѣздному и губернскому зем. хозяйству.

Обязанности упраздняемыхъ органовъ волостного управленія распадаются слѣдующимъ образомъ:

1. Дѣла чисто сословныя,—какъ то: дѣла опекунскія, съ отмѣной крестьянской сословной обособленности, отпадаютъ.

2. Дѣла судебныя—мѣстному судьѣ.

3. Дѣла нотаріальныя—состоящему при мѣстномъ судьѣ учрежденіи сельскаго нотаріата.

4. Обязанности полицейскія—органамъ земской полиціи.

5. Обязанности по общему государственному управленію—въ порядкѣ 85 ст.—участковому земству, съ точнымъ перечисленіемъ всѣхъ этихъ дѣлъ.

6. Обязанности по мѣстному общественному хозяйству, входящія по существу своему въ компетенцію органовъ земскаго самоуправленія—участковому земству.

Распредѣленіе обязанностей и дѣлъ, лежащихъ на земскихъ учрежденіяхъ вообще,—между органами уѣздными и участковыми не можетъ

быть опредѣлено во всѣхъ деталяхъ въ законѣ. Если относительно нѣкоторыхъ дѣлъ, которыя и будутъ особо указаны ниже, можно установить, какъ вполнѣ несомнѣнное, то положеніе, что они должны вестись вполнѣ самостоятельно участковымъ земствомъ,—то относительно другихъ группъ дѣлъ нужно принять какъ общее начало, что участковое земство ведетъ тѣ части ихъ вполнѣ самостоятельно, которыя организованы на участковый счетъ; наконецъ, подобно тому, какъ это имѣетъ мѣсто теперь во взаимныхъ отношеніяхъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, и въ отношеніяхъ участковыхъ и уѣздныхъ земствъ будетъ также нѣкоторое подчиненіе низшихъ органовъ высшимъ. Какъ извѣстно, законъ предоставляетъ въ настоящее время губернскому земству право проводить демаркаціонную линію между сферой вѣдѣнія губернскаго и уѣзднаго земства (ст. 63 п. 1) и издавать по предметамъ собственно губернскаго земскаго хозяйства инструкціи уѣзднымъ земствамъ (п. 9 ст. 63). Такое-же право нужно будетъ предоставить и уѣзднымъ земствахъ по отношенію къ земствамъ участковымъ.

Качественно, юридически между характеромъ взаимныхъ отношеній губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, съ одной стороны, и отношеніями уѣзднаго и участковаго земства, не должно быть никакой разницы. Но въ дѣйствительности, вѣроятно, практика приведетъ къ тому, что уѣздное земство шире воспользуется своимъ правомъ относить цѣлыя категоріи мѣстныхъ дѣлъ въ свою область вѣдѣнія, а органы участковаго земства будутъ выступать по этимъ дѣламъ лишь какъ мѣстные агенты уѣздныхъ земскихъ учрежденій, дѣйствующіе подъ руководствомъ и надзоромъ этихъ послѣднихъ.

На первыхъ порахъ такой надзоръ и руководство ничего, кромѣ пользы для дѣла, не принесутъ. Дѣятельность уѣздныхъ земствъ имѣетъ уже свои вполнѣ сложившіеся пріемы работы, свои традиціи. Чѣмъ скорѣе эти пріемы будутъ привиты участковымъ земствамъ, тѣмъ лучше.

Изъ предметовъ вѣдѣнія уѣздной полиціи въ компетенцію участковаго земства должны войти всѣ функціи полиціи по дѣламъ мѣстнаго общественнаго хозяйства, какъ, напр., надзоръ за исправнымъ содержаніемъ мостовъ, дорогъ и пр. Особо нужно сказать объ одной отрасли дѣятельности уѣздной полиціи, и упраздняемыхъ крестьянскихъ учрежденій,—о взиманіи государственныхъ и мѣстныхъ сборовъ. Устройство органовъ, взимающихъ налоги, стоитъ въ самой тѣсной связи съ характеромъ финансовой системы. Съ отмѣной выкупныхъ платежей, въ строѣ нашихъ прямыхъ налоговъ произошла рѣзкая перемѣна. До сихъ поръ почти половина всѣхъ прямыхъ налоговъ, взимаемыхъ съ сельскаго населенія Россіи, шла на общія государственныя потребности, и лишь половина поступала въ распоряженіе органовъ самоуправленія земскаго и крестьянскаго. Теперь всѣ прямые налоги, падающіе на сельское населеніе, за исключеніемъ 16 милл. госуд. поземельнаго налога, расходуются на мѣстахъ органами мѣстнаго самоуправленія. Если до сихъ поръ значительная роль, которую въ общей массѣ окладныхъ сборовъ играли сборы государственные —и служила оправданіемъ тому, что взиманіе ихъ лежало на обязанности должностныхъ лицъ, состоящихъ на государственной службѣ—земскихъ начальниковъ и агентовъ уѣздной

*

полиціи, то теперь, послѣ отмѣны выкупныхъ платежей, этотъ аргументъ противъ передачи взиманія прямыхъ налоговъ съ сельскаго населенія земскимъ сборщикамъ отпадаетъ. На отмѣнѣ выкупныхъ платежей государство, конечно, не остановится, оно пойдетъ дальше и передастъ всѣ прямые реальные налоги органамъ мѣстнаго самоуправленія. Тогда передача взиманія всѣхъ этихъ налоговъ самимъ органамъ самоуправленія будетъ только логическимъ завершеніемъ уже намѣченной и начатой реформы въ организаціи нашихъ реальныхъ налоговъ.

Взиманіе всѣхъ поземельныхъ сборовъ правильнѣе всего было бы возложить на особыхъ сборщиковъ, дѣйствующихъ по инструкціямъ губернскаго земства подъ ближайшимъ руководствомъ и наблюденіемъ органовъ участковаго земства.

Въ участковыя земскія управы должно быть передано изъ уѣздныхъ управъ веденіе земскихъ окладныхъ книгъ.

Наконецъ, на участковое земство перейдутъ лежащія теперь на волости обязанности по общему государственному управленію. Такихъ бязанн остей на волости лежитъ не мало. Составители Положенія 19 февраля хотѣли создать изъ волости чисто крестьянское сословное учрежденіе, но одна статья вошедшая въ положеніе 1861 г.—именно статья 85,—дала административной практикѣ направленіе, сдѣлавшее волости низшими исполнительными органами всѣхъ государственныхъ и общественныхъ учрежденій. Ст. 85 (нынѣ 103) возлагаетъ на волостного старшину обязанность „безпрекословно исполнять всѣ законныя требованія... всѣхъ установленныхъ властей по предметамъ ихъ вѣдомства".

Нельзя, конечно, въ такой общей формѣ опредѣлить обязанности будущихъ участковыхъ земствъ по общему государственному управленію. Эти обязанности должны быть по возможности малочисленны и точно опредѣлены въ законѣ. Объ одной изъ этихъ обязанностей необходимо упомянуть особо. На участковыя земскія управы должно быть возложено исполненіе одной подготовительной работы по призыву новобранцевъ,—именно веденіе посемейныхъ списковъ. Дѣятельность органовъ участковаго самоуправленія должна подлежать общему надзору съ точки зрѣнія законности; въ той-же области, въ которой участковыя учрежденія выступаютъ мѣстными исполнительными органами губернскихъ и уѣздныхъ земствъ и государства, ихъ дѣятельность подчиняется контролю и руководству заинтересованныхъ учрежденій.

Дѣятельность участковыхъ собраній и управъ подчиняется общимъ началамъ, установленнымъ вообще для дѣятельности земскимъ собраній и управъ.

Уѣздными органами земскаго самоуправленія остаются по прежнему уѣздныя земскія собранія и уѣздныя земскія управы. До сихъ поръ когда не было въ уѣздѣ органовъ земскаго участковаго самоуправленія, весь составъ уѣздныхъ земскихъ собраній избирался непосредственно избирателями. Съ введеніемъ участковыхъ земскихъ собраній необходимо и имъ дать представительство въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, предоставивъ имъ право избирать изъ своей среды не болѣе половины гласныхъ уѣздныхъ земскихъ собраній. Остальная часть гласныхъ уѣздныхъ собраній должна избираться непосредственно отъ населенія уѣзда

Такимъ двойнымъ способомъ образованія уѣзднаго земскаго собранія обезпечиваются, со одной стороны, интересы отдѣльныхъ участковъ, представленные въ уѣздномъ собраніи членами его, избранными отъ участковыхъ земскихъ собраній, съ другой стороны—общіе интересы всего населенія уѣзда, защитниками которыхъ явятся лица, избранныя непосредственно отъ населенія уѣзда.

Число всѣхъ уѣздныхъ гласныхъ должно быть не менѣе 30 и не болѣе 60, считая въ томъ числѣ какъ выбранныхъ отъ населенія, такъ и отъ участковыхъ земскихъ собраній.

Къ теперешней компетенціи уѣздныхъ земскихъ учрежденій прибавятся тѣ дѣла по мѣстному хозяйству и управленію въ уѣздахъ, которыя отойдутъ отъ упраздняемыхъ губернскаго правленія и смѣшанныхъ губ. присутствій; въ большей части этихъ дѣлъ, какъ, напр., въ дѣлѣ продовольственномъ, по врачебно-санитарному надзору, по надзору за исполненіемъ строительнаго устава, уѣздные органы земскаго самоуправленія будутъ дѣйствовать въ качествѣ уѣздныхъ исполнительныхъ органовъ губернскаго земства. Нѣкоторыя изъ дѣлъ, лежащія теперь на обязанности уѣздныхъ земствъ, какъ напр., веденіе земскихъ окладныхъ книгъ, отойдутъ къ участковымъ земствамъ.

Надзоръ за законностью дѣйствій уѣздныхъ земскихъ учрежденій остается на прежнихъ основаніяхъ, т. е. органомъ надзора является губернаторъ. Опротестованныя имъ постановленія уѣзднаго земскаго собранія передаются на разсмотрѣніе, съ точки зрѣнія законности, въ административныя отдѣленія окружныхъ судовъ. Что касается до организаціи надзора за законностью дѣйствій поселковыхъ управленій и участковыхъ земствъ, то нѣтъ возможности построить его на тѣхъ же основаніяхъ, на которыхъ построенъ надзоръ за законностью дѣйствій губернскихъ и уѣздныхъ земствъ. Возлагать на губернатора и его помощниковъ надзоръ за законностью дѣйствій всѣхъ поселковыхъ и участковыхъ управленій въ губерніи нѣтъ никакой возможности. Централизація всего надзора въ губерніи повлечетъ за собой чрезвычайное скопленіе дѣлъ у губернатора и его помощниковъ; къ тому же необходимо будетъ, имѣя въ виду дальность разстоянія отдѣльныхъ мѣстностей губерніи отъ губернскаго города,—увеличить соотвѣтственнымъ образомъ сроки для предъявленія протестовъ противъ постановленій поселковыхъ управленій и участковыхъ собраній.

Надзоръ за дѣятельностью поселковаго и участковаго самоуправленія долженъ быть сосредоточенъ въ уѣздѣ. Протестъ съ точки зрѣнія законности, противъ постановленій поселковыхъ управленій и участковыхъ собраній можетъ быть предъявленъ только во имя интересовъ общегосударственныхъ, а потому и органомъ надзора долженъ быть правительственный чиновникъ. Общій надзоръ за законностью дѣйствій всѣхъ учрежденій въ губерніи сосредоточивается въ рукахъ губенатора, который и несетъ возложенныя на него функціи общаго правительственнаго надзора при содѣйствіи своихъ помощниковъ. Уѣздные правительственные чиновники, наблюдающіе за законностью дѣйствій органовъ поселковаго и участковаго управленій, которыхъ можно было бы назвать уѣздными инспекторами по дѣламъ административно-хозяйствен-

нымъ,—дѣйствуютъ подъ руководствомъ и по указанію губернатора и того его помощника, который ведетъ дѣла по губернаторскому надзору за законностью дѣйствій органовъ самоуправленія; въ виду этого служебное положеніе этихъ уѣздныхъ инспекторовъ должно быть ниже служебнаго положенія помощниковъ губернатора. Характеръ отношеній уѣзднаго инспектора къ губернатору выяснится ниже, при разсмотрѣніи порядка отправленія имъ обязанностей по надзору за законностью дѣйствій поселковыхъ и участковыхъ управленій.

Постановленіе поселковаго управленія или участковаго собранія, опротестованное уѣзднымъ инспекторомъ, какъ не законное, подлежитъ разсмотрѣнію съ точки зрѣнія законности какого-нибудь компетентнаго для этого учрежденія. Самое лучшее было бы, если бы можно было бы создать такое учрежденіе въ уѣздѣ.

Въ уѣздѣ несомнѣнно будетъ коллегіальный судебный органъ, который будетъ служить апелляціонной или кассаціонной инстанціей для мѣстныхъ судовъ первой инстанціи; но возлагать на этотъ уѣздный судебный органъ рѣшеніе дѣлъ по спорамъ о законности постановленій поселковыхъ и участковыхъ органовъ самоуправленія было бы неудобнымъ. Составъ будущаго уѣзднаго съѣзда судей не будетъ отличаться постоянствомъ, онъ будетъ, по всей вѣроятности, состоять, изъ постояннаго предсѣдателя и мѣняющихся членовъ для отправленія обязанностей которыхъ будутъ пріѣзжать въ уѣздный городъ участковые судьи изъ уѣзда. Создавать же постоянное присутствіе уѣзднаго судебнаго учрежденія, которое бы обезпечивало устойчивость практики по дѣламъ административнымъ,—было бы дорого.

Врядъ ли можно согласиться съ предложеніемъ организовать порядокъ разрѣшенія споровъ о законности дѣйствій органовъ поселковаго и участковаго самоуправленія, создавъ нѣчто въ родѣ уѣздныхъ членовъ окружныхъ судовъ по административнымъ дѣламъ.

Споры о законности дѣйствій органовъ поселковаго и участковаго самоуправленія могутъ затрагивать очень важные мѣстные интересы, которые могутъ быть удовлетворительно ограждены только при разрѣшеніи дѣлъ по этимъ спорамъ въ коллегіи.

Правильнѣе всего поэтому было бы возложить разсмотрѣніе всѣхъ дѣлъ на административныя отдѣленія окружныхъ судовъ. При увеличеніи числа окружныхъ судовъ административный судъ нѣсколько приблизится къ населенію, но все же такихъ судовъ будетъ 2—3 на губернію, не больше. Эти неудобства искупаются, однако, тѣми солидными гарантіями, которыя даетъ заинтересованнымъ лицамъ и учрежденіямъ передача всѣхъ дѣлъ по спорамъ о законности дѣйствій органовъ поселковаго и участковаго самоуправленія въ административный судъ.

Порядокъ дѣйствій уѣздныхъ инспекторовъ по дѣламъ административно-хозяйственнымъ представится въ слѣдующемъ видѣ. Всякое постановленіе поселковаго управленія или участковаго собранія представляется въ копіи уѣздному инспектору, который можетъ въ теченіе срока, указаннаго въ законѣ, пріостановить его, какъ незаконное, и внести его въ тотъ же срокъ на разсмотрѣніе административнаго отдѣленія окружнаго суда. До истеченія этого срока ни одно постановленіе

въ исполненіе не приводится. Уѣздный инспекторъ, опротестовавъ въ административный судъ постановленіе поселковаго управленія или участковаго собранія, сообщаетъ губернатору о существѣ каждаго опротестованнаго имъ постановленія и о предметѣ своего протеста. Эти сообщенія уѣзднаго инспектора служатъ губернатору средствомъ контроля дѣятельности инспектора. Усмотрѣвъ въ протестѣ инспектора неправильность, губернаторъ можетъ отмѣнить протестъ инспектора во всякое время, до того момента, когда судъ въ публичномъ засѣданіи приступаетъ къ разсмотрѣнію опротестованнаго постановленія.

Уѣздный инспекторъ подчиненъ въ служебномъ отношеніи губернатору, онъ получаетъ отъ него указанія, предложенія,—губернаторъ можетъ всегда требовать отъ него всякія свѣдѣнія о дѣлахъ, бывшихъ у него въ производствѣ.

На уѣзднаго инспектора по дѣламъ административно-хозяйственнымъ можно было бы возложить предсѣдательствованіе въ уѣздномъ по воинской повинности присутствіи и наблюденіе за правильностью веденія участковыми земскими управами посемейныхъ списковъ.

Реорганизація уѣздной полиціи есть вопросъ чрезвычайно сложный здѣсь могутъ быть пока намѣчены лишь нѣкоторые принципы, которые должны лечь въ основу этой реорганизаціи. Мѣстное населеніе больше, всего и прежде всего заинтересовано въ томъ, чтобы на мѣстахъ была въ должной мѣрѣ охранена личная и общественная безопасность; вотъ главный аргументъ за передачу охраны мѣстной безопасности и благочинія, а слѣдовательно, и органовъ этой охраны, т. е. мѣстной полиціи, въ вѣдѣніе органовъ самоуправленія.

Въ дѣятельности полиціи должно быть извѣстное единство. Это единство достигается не только единствомъ началъ, положенныхъ въ основу организаціи полиціи, единствомъ правилъ, преподанныхъ ей для руководства; это единство достигается еще и тѣмъ, что полиція на болѣе или менѣе значительномъ пространствѣ централизована и подчинена руководству одного лица. Нельзя централизовать полицію въ земскомъ участкѣ, площадь его для этого слишкомъ мала. Низшей административной единицей, въ которой должно быть централизовано управленіе полиціей,—является уѣздъ. Большіе города должны быть въ полицейскомъ отношеніи выдѣлены изъ состава уѣздовъ.

Организація учрежденій, имѣющихъ своею цѣлью борьбу съ преступностью въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, должна опредѣляться тѣми задачами, которымъ эти учрежденія служатъ. Задачи эти исчерпываются слѣдующими четырьмя основными категоріями дѣлъ: 1) обнаруженіе преступленій, 2) принятіе мѣръ къ сохраненію слѣдовъ преступленій, 3) изслѣдованіе преступленій и 4) преслѣдованіе преступленій, которое въ свою очередь распадается на дѣятельность двоякаго рода—обвиненіе преступника и задержаніе его.

Борьба съ преступностью въ такихъ рамкахъ, какъ она намѣчена выше, можетъ вестись лишь совокупными усиліями прокуратуры и полиціи, судебной и общей. Руководящая роль въ работѣ по пресѣченію преступленій принадлежитъ прокуратурѣ. Одна общая полиція, въ томъ смыслѣ, въ какомъ это слово понимается теперь, не въ состояніи спра-

виться съ тѣми обязанностями по раскрытію и изслѣдованію преступленій, которыя по свойству своему не могутъ лежать на прокуратурѣ. Рядомъ съ полиціей общей должна функціонировать полиція судебная, агенты которой обладали бы навыкомъ, умѣньемъ и практической подготовкой, необходимыми для раскрытія и изслѣдованія наиболѣе сложныхъ и тонкихъ видовъ преступленій. Судебная полиція есть учрежденіе чисто государственное, и ни о какой передачѣ завѣдыванія ею органамъ самоуправленія не можетъ быть и рѣчи.

Вопросъ возбуждается лишь о передачѣ органамъ мѣстнаго самоуправленія такъ называемой общей полиціи, несущей элементарныя, наиболѣе простыя функціи по предупрежденію и пресѣченію преступленій и по охранѣ безопасности и благочинія, по охранѣ „земскаго мира“. Передача завѣдыванія полиціей мѣстнымъ органамъ самоуправленія возможна лишь послѣ цѣлаго ряда работъ по установленію объема правъ и обязанностей земской полиціи. Для руководства дѣятельностью земской полиціи законодательнымъ порядкомъ долженъ быть изданъ полицейскій уставъ, съ точнымъ обозначеніемъ правъ, обязанностей и способовъ дѣйствій земской полиціи. Земская полиція должна быть разбросана по всей площади уѣзда и должна считаться на службѣ уѣзднаго земства. Поселковыя и участковыя управленія не могутъ учреждать должности полицейскихъ чиновъ; они могутъ установлять лишь должности сторожей, полевыхъ, лѣсныхъ, ночныхъ и проч.

Обязанности земской полиціи по отношенію къ чинамъ судебной полиціи должны быть поименованы въ полицейскомъ уставѣ особенно обстоятельно и подробно. Земская полиція должна 1) замѣнять чиновъ судебной полиціи и судебнаго слѣдователя до ихъ прибытія и въ ихъ отсутствіе и 2) исполнять ихъ законныя требованія въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ. Неисполненіе агентами земской полиціи обязанностей, возложенныхъ на нихъ закономъ и законными требованіями чиновъ судебной полиціи. слѣдователей и пр.,—есть преступленіе по должности, за которое агенты земской полиціи привлекаются къ судебной отвѣтственности.

Однимъ изъ наиболѣе важныхъ вопросовъ, касающихся организаціи земской полиціи, есть вопросъ о служебномъ положеніи и порядкѣ привлеченія къ отвѣтственности лица, стоящаго во главѣ уѣздной полиціи. На этотъ вопросъ при выработкѣ полицейскаго устава нужно будетъ обратить особенное вниманіе.

Проектъ измѣненій и дополненій положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ.

(Выработанъ земской комиссіей парламентской фракціи партіи народной свободы первой Думы и напечатанъ въ „Вѣстникѣ Народной Свободы“, 1906 г., № 21—22 (3 августа), въ „Самоуправленіи“ 1907 г., и въ сборникѣ „Первая Государственная Дума“, вып. II, стр. 199—205).

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Положенія общія.

Ст. 3 дополнить слѣдующими словами: Земства, какъ губернскія, такъ и уѣздныя, могутъ черезъ свои управы, ими уполномоченныя на этотъ предметъ, вступать между собою въ договоры, союзы и соглашенія для осуществленія различныхъ мѣропріятій въ предѣлахъ своего вѣдѣнія.

Ст. 5 замѣнить слѣдующей: Земскія учрежденія въ кругѣ ввѣренныхъ имъ дѣлъ дѣйствуютъ самостоятельно. Законъ опредѣляетъ случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія ихъ подлежатъ утвержденію и наблюденію общихъ правительственныхъ властей.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Объ особомъ присутствіи окружнаго суда.

Статьи 8, 9, 10, 11 и 12 соотвѣтственно замѣняются слѣдующими

Ст. 8. Рѣшеніе вопроса о законности или незаконности постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій подлежитъ особому присутствію окружнаго суда, выдѣляемому имъ изъ своего состава, куда эти вопросы передаются губернаторомъ.

Ст. 9. Губернаторъ и земскія учрежденія могутъ давать свои объясненія особому присутствію письменно или черезъ своихъ уполномоченныхъ.

Ст. 10. Въ случаѣ признанія особымъ присутствіемъ постановленія или распоряженія земства законнымъ, оно приводится въ исполненіе.

Ст. 11. Министръ внутреннихъ дѣлъ по представленію губернатора, можетъ обжаловать въ мѣсячный срокъ рѣшеніе особаго присутствія передъ правительствующимъ сенатомъ.

Ст. 12. Земскимъ учрежденіямъ предоставляется обжаловать передъ правительствующимъ сенатомъ рѣшенія особого присутствія окружнаго суда о признаніи постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій не законными; до рѣшенія сената такое постановленіе или распоряженіе земскаго учрежденія не приводится въ исполненіе.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

О составѣ, кругѣ вѣдомства, предѣлахъ власти и порядкѣ дѣйствій земскихъ учрежденій.

ОТДѢЛЕНІЕ ВТОРОЕ.

Ст. 54 замѣняется слѣдующей: Губернскіе и уѣздные очередныя земскія собранія открываются старшимъ по возрасту изъ присутствующихъ гласныхъ и выбираютъ предсѣдателя собранія и его товарища на годичный срокъ, т. е. до слѣдующаго очередного собранія. Товарищъ предсѣдателя замѣняетъ предсѣдателя въ случаѣ его выхода изъ состава собранія, болѣзни, отсутствія или отказа отъ должности.

Примѣчаніе: Въ случаѣ неприбытія на одну изъ послѣдующихъ сессій и предсѣдателя собранія и его товарища, собраніе открывается тѣмъ же порядкомъ, какъ и очередное и выбираетъ временныхъ предсѣдателя и товарища его.

Ст. 55 замѣняется слѣдующей: Уѣздные гласные получаютъ суточные въ размѣрѣ 1 рубля и путевые расходы по 8 коп. съ версты за проѣздъ на лошадяхъ и стоимость билета 3-го класса по желѣзной дорогѣ и на пароходѣ. Губернскіе гласные получаютъ 3 рубля суточныхъ; путевые расходы возмѣщаются имъ по тому же расчету, что и уѣзднымъ гласнымъ. Суточныя выдаются лишь за дни дѣйствительнаго пребыванія въ земскомъ собраніи.

Ст. 56 замѣняется слюдующей: Сверхъ числа гласныхъ, положенныхъ по росписанію, въ губернскомъ земскомъ собраніи на правахъ губернскихъ гласныхъ участвуютъ предсѣдатели уѣздн. зем. управъ.

Ст. 57. отмѣняется.

Ст. 58. Выбывшій по какой-либо причинѣ уѣздный гласный замѣняется, если до срока общихъ выборовъ, осталось болѣе года, путемъ избранія въ соотвѣтственномъ избирательномъ округѣ. Выборы производятся по прежнимъ избирательнымъ спискамъ съ исключеніемъ изъ нихъ избирателей, утратившихъ право свое ко дню новыхъ выборовъ. Въ случаѣ выбытія гласнаго въ послѣдній годъ выборнаго срока, мѣсто его не замѣняется.—Въ городахъ, которые въ уѣздномъ собраніи представлены гласными, выбранными отъ городской думы, выбывшій членъ собранія замѣщается по выбору думы. Выбывшій до срока губернскій гласный замѣняется избраніемъ другого лица соотвѣтствующимъ уѣзднымъ земскимъсобраніемъ въ ближайшую его очередную или экстренную сессію. — Выбывшій гласный губернскихъ собраній Петербургской, Московской и Херсонской губ., отъ городовъ С.-Петергурга, Москвы и Одессы замѣняется путемъ выборовъ думами этихъ городовъ.

Ст. 59 и 60 отмѣняются.

Ст. 63 пунктъ 14 замѣнить такъ: Представленіе законодательнымъ и правительственнымъ учрежденіямъ ходатайствъ о нуждахъ и пользахъ государственныхъ и общественныхъ. — Направленіе этихъ ходатайствъ предоставляется усмотрѣнію губернскихъ собраній.

Ст. 64 пунктъ 3 замѣнить слѣдующимъ: 3) представленіе законода-

тельнымъ и правительственнымъ учрежденіямъ ходатайствъ о нуждахъ и пользахъ государственныхъ и общественныхъ; направленіе этихъ ходатайствъ предоставляется усмотрѣнію уѣздныхъ собраѣій.

Ст. 65—„съ разрѣшенія" замѣняется словомъ „съ извѣщеніемъ".

Ст. 66 и 67—отмѣняются.

Ст. 68 замѣняется слѣдующей: чрезвычайныя земскія собранія, губернскія и уѣздныя, созываются подлежащими управами или по ихъ усмотрѣнію, или по заявленію, подписанному не менѣе какъ 1/4 гласныхъ, или по требованію губернатора. Въ двухъ послѣднихъ случаяхъ управа обязана созвать собраніе не далѣе, какъ въ мѣсячный срокъ. Списокъ вопросовъ, подлежащихъ обсужденію въ чрызвычайномъ собраніи разсылается гласнымъ вмѣстѣ съ приглашеніемъ прибыть въ собраніе.—Чрезвычайное собраніе можетъ дѣлать постановленія и по вопросамъ не включеннымъ въ списокъ, если эти вопросы не касаются заключенія займовъ, разрѣшенія сверхсмѣтныхъ ассигновокъ или производства выборовъ.

Ст. 69 замѣняется слѣдующей: земскія собранія открываются и закрываются предсѣдательствующимъ.

Ст. 71. Исключается примѣчаніе.

Ст. 74. Исключается конецъ статьи отъ словъ: Если установленное росписаніе и примѣчаніе.

Ст. 77. Исключить ссылку на статьи 179 и 196 общаго учрежденія губернскаго, а изъ ст. 188 того же учрежденія исключить слова: „въ случаѣ требованія губернскаго начальства, устраненіе сихъ лицъ для предсѣдателя обязательно".

Ст. 80. Исключаются слова: „могутъ быть печатаемы съ его разрѣшенія".

Ст. 81. Исключаются слова: „82 и".

Ст. 82 отмѣняется.

Ст. 83. Исключаются пункты 3, 7 и 8.

Ст. 84 отмѣняется.

Ст. 85. Исключаются слова: „съ заключеніемъ по онымъ губернскаго присутствія (ст. 84)".

Ст. 86. Исключаются ссылка на ст. 81 и примѣчаніе.

Ст. 87. Исключаются: „а" и со словъ: „или постановлено..." до конца.

Ст. 88. Замѣняется слѣдующей: Постановленіе земскаго собранія, остановленное губернаторомъ, какъ несогласное съ закономъ, передается имъ въ двухнедѣльный срокъ со дня полученія, на разсмотрѣніе особаго присутствія окружнаго суда.

Ст. 89. На рѣшеніе особаго присутствія окружнаго суда, коимъ отмѣняется постановленіе земскаго собранія, по основаніямъ указаннымъ въ ст. 88, земское собраніе можетъ принести жалобу въ правительствующій сенатъ. Постановленіе о семъ земскаго собранія должно послѣдовать до окончанія ближайшей его сессіи по объявленіи рѣшенія особаго присутствія. Основанная на такомъ постановленіи жалоба подается земскою управою особому присутствію окружнаго суда и имъ, съ подлиннымъ по дѣлу производствомъ, представляется не далѣе, какъ въ мѣсячный срокъ, на разрѣшеніе правительствующаго сената.

Ст. 90—94 отмѣняются.

Соотвѣтственно этому изъ примѣчанія къ ст. 31 положенія о Государственной Думѣ, подлежитъ исключенію ссылка на ст. 94 полож. о земскихъ учрежденіяхъ, а также слова „земскаго или" и „земскими собраніями".

ОТДѢЛЕНІЕ ТРЕТЬЕ.

Ст. 95. Исключается отъ словъ: „а въ случаѣ неприбытія... и до конца статьи.

Ст. 96. Замѣняется слѣдующей: губернская и уѣздныя земскія управы состоятъ изъ предсѣдателя и членовъ; число послѣднихъ опредѣляется соотвѣтствующими земскими собраніями, но не можетъ быть менѣе двухъ.

Ст. 97. Исключаются слова: „съ разрѣшенія губернатора" и въ концѣ примѣчанія слова: „порядкомъ указаннымъ въ статьѣ 80. Тамъ же примѣч.".

Ст. 98. Замѣняется слѣдующей: уѣздныя земскія управы составляютъ планы на устройство селеній и, по истребованіи отзывовъ сельскихъ обществъ и землевладѣльцевъ, собственность коихъ находится въ чертѣ распланировываемаго селенія, представляютъ эти планы на утвержденіе губернской земской управы.

Ст. 99. Исключаются слова: „предложенію губернатора".

Ст. 101. Исключается конецъ отъ словъ: „представить дѣло губернатору" и замѣняется словами: „представить дѣло на разрѣшеніе ближайшаго земскаго собранія".

Ст. 103—104 отмѣняются.

Ст. 107. Замѣняется слѣдующей: земскіе служащіе по найму увольняются и перемѣщаются губернскою или уѣздною управами порядкомъ, опредѣляемымъ подлежащими земскими собраніями.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Ст. 110. Исключается окончаніе отъ словъ: „при составленіи постановленій по предметамъ". . . .

Ст. 111. Составленныя согласно ст. 110 обязательныя постановленія, по вступленіи постановленія собранія въ законную силу, опубликовываются губернскою земскою управою во всеобщее свѣдѣніе.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Ст. 116. Исключается окончаніе отъ словъ: „другія лица, имѣющія"... и замѣняется словами: „всѣ лица, имѣющія право быть внесенными въ земскіе или городскіе избирательные списки Имперіи".

Ст. 117. Замѣняется слѣдующей: должности предсѣдателя и членовъ управъ несовмѣстимы съ должностями по найму въ томъ же земствѣ. Если въ предсѣдатели или члены управы будетъ выбрано лицо, состоящее на государственной службѣ, оно должно оставить послѣднюю.

Ст. 118. Замѣняется слѣдующей: „лица, избранныя на какую-либо должность, вступаютъ въ нее немедленно по избраніи.

Ст. 119. Отмѣняется.

Ст. 120. Замѣняется слѣдующей: собраніе избираетъ изъ членовъ управы заступающаго мѣсто предсѣдателя на случай его болѣзни или временнаго отсутствія.

Ст. 123. Замѣняется слѣдующей: срокъ службы на земскихъ должностяхъ трехлѣтній. Въ случаѣ выбытія предсѣдателя или члена земской управы въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ службы, назначаются новые выборы. Если же эти должности освобождаются въ послѣдній выборный годъ, то созывается собраніе порядкомъ въ ст. 63 указаннымъ для выборовъ новыхъ лицъ на освободившіяся должности на остающійся срокъ; въ случаѣ отказа собранія произвести выборы, должность предсѣдателя замѣщаетъ заступающій его мѣсто, а мѣсто члена управы остается не замѣщеннымъ.

Ст. 124. Отмѣняется.

Ст. 125. Замѣняется слѣдующей: Увольненіе отъ службы предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ до истеченія выборнаго срока по ихъ прошеніямъ, а равно и разрѣшеніе имъ отпусковъ производится подлежащими земскими управами.

Ст. 126. Замѣняется слѣдующей: Содержаніе предсѣдателямъ и членамъ земскихъ управъ производится въ размѣрѣ, опредѣляемомъ подлежащими земскими собраніями до производства выборовъ.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Ст. 128. Исключается отъ словъ: „Правительствующему сенату. Заявленія"... до конца и замѣняется словами: „Особому присутствію окружнаго суда. Постановленія этого присутствія могутъ быть обжалованы правительствующему сенату, въ трехмѣсячный со дня объявленія рѣшенія срокъ. Жалобы на распоряженія министра внутреннихъ дѣлъ по дѣламъ, исчисленнымъ въ ст. 83, приносятся въ правительствующій сенатъ.

Ст. 129. Замѣняется слѣдующей: Жалобы на распоряженія уѣздной земской управы, нарушающія законъ или обязательныя постановленія собранія, приносятся особому присутствію окружнаго суда, постановленіе коего можетъ быть обжаловано въ правительствующій сенатъ въ трехмѣсячный со дня объявленія рѣшенія срокъ. Въ остальныхъ случаяхъ жалобы на распоряженія земскихъ управъ приносятся подлежащему земскому собранію.

Ст. 130—131 отмѣняются.

Ст. 132. Исключаются слова: „въ порядкѣ дисциплинарнаго производства или".

Ст. 133. Исключается слово „или“ и конецъ отъ словъ: „или распоряженіями губернатора“...

Ст. 134—135 отмѣняются.

Ст. 136. Замѣняется слѣдующей: Предсѣдатель и члены земскихъ управъ предаются суду по постановленіямъ подлежащихъ земскихъ собраній.

Ст. 138. Дѣла объ отвѣтственности подчиненныхъ управамъ должностныхъ лицъ въ томъ числѣ и служащихъ по найму за преступленія по должности возбуждаются постановленіями земскихъ собраній и управъ... и далѣе до конца.

Прибавляется слѣдующая статья 138[1]. Постановленіе земскаго собранія о преданіи суду лицъ перечисленныхъ въ ст. 136, 137 и 138 должно быть подтверждено закрытой баллотировкой.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

Приложеніе къ ст. 6 правилъ о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ.

Ст. 13 замѣняется слѣдующей: Исполненіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ можетъ быть пріостановлено губернаторомъ въ порядкѣ ст. 86 и 87; въ этомъ случаѣ дѣло направляется имъ въ порядкѣ въ ст. 88 указанномъ.

Ст. 14. Въ случаѣ пріостановленія губернаторомъ смѣты и раскладки, и впредь до рѣшенія особаго присутствія окружнаго суда, остается въ силѣ смѣта и раскладка предшествующаго года. Если особое присутстіе согласится съ представленіемъ губернатора, то расходы производятся тѣмъ же порядкомъ, т. е. по прешествующей смѣтѣ, до рѣшенія дѣла правительствующимъ сенатомъ, если ближайшее собраніе постановитъ обжаловать рѣшеніе особаго присутствія, или до конца дѣйствія текущей смѣты, если рѣшеніе особаго присутствія не будетъ обжаловано или будетъ признано правительствующимъ сенатомъ правильнымъ, или если собраніе не внесетъ въ смѣту и раскладку соотвѣтственныхъ измѣненій.

Ст. 15, 16 и 17 отмѣняются.

Не упомянутыя въ настоящемъ перечнѣ статьи земскаго положенія остаются безъ измѣненія.

Проектъ закона объ измѣненіи порядка избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 17 апрѣля 1907 года.

Заявленіе подписали: В. Гессенъ, А. Перелешинъ, Н. Рокотовъ Д. Щербенокъ, В. Корде, Тахтамировъ, А. Иконниковъ, Н. Волоцкой, А. Савельевъ, А. Горевъ, М. Искрицкій, А. Шингаревъ, С. Булгаковъ, Махмудовъ, М. Федоровъ, А. Кизеветтеръ, О. Пергаментъ, І. Гессенъ, Н. Тесленко, М. Аджемовъ. В. Долженковъ, Кузьминъ-Караваевъ, В. Маклаковъ, Черносвитовъ, П. Струве, Д. Перелешинъ, Ш. Абрамсонъ, Я. Шапиро, Н. Рубисовъ, К. Партсъ, Юреневъ, Н. Поташевъ, К. Осиповъ, Е. Герасимовъ, И. Михайлюкъ, Ф. Забѣлинъ, П. Трофименко, Ф Галуновъ, Кузнецовъ, Н. Антоновъ, Кушниковъ, П. Юницкій, А. Бакунинъ.

Объяснительная записка.

Полное преобразованіе органовъ мѣстнаго самоуправленія заключается:

а) въ измѣненіи дѣйствующей системы избирательнаго права

б) въ устройствѣ участковаго земства, т. е. болѣе мелкой, чѣмъ уѣздъ, земской единицы;

в) въ установленіи правильныхъ отношеній между самоуправляющимися организаціями различныхъ порядковъ, а въ частности между городами и земствами, губернскими и уѣздными;

г) въ расширеніи компетенціи земскихъ и городскихъ учрежденій, а равно и въ обезпеченіи имъ должной самостоятельности;

д) въ реорганизаціи земскаго и городского обложенія;

е) въ предоставленіи правъ мѣстнаго самоуправленія населенію тѣхъ частей государства, которыя ими въ настоящее время еще не пользуются.

Наиболѣе правильнымъ представляется съ перваго взгляда составленіе и одновременное введеніе въ дѣйствіе всего цикла только что очерченныхъ узаконеній, да и на самомъ дѣлѣ всѣ перечисленныя стороны мѣстнаго самоуправленія настолько тѣсно связаны между собою, что измѣненіе и усовершенствованіе каждой изъ нихъ

въ отдѣльности представляется весьма затруднительнымъ. При постепенномъ выполненіи намѣченныхъ преобразованій затруднительнымъ можетъ оказаться даже назначеніе очереди для введенія перемѣнъ въ различныя части законодательства о мѣстномъ самоуправленіи.

Тѣмъ не менѣе очевидная невозможность исполнить въ короткое время громадную законодательную работу и вмѣстѣ съ этимъ ясно сознаваемая необходимость приступить безотлагательно къ реформѣ земскихъ и городскихъ учрежденій, заставляетъ избрать путь постепеннаго, хотя и коренного измѣненія дѣйствующихъ законовъ о мѣстномъ самоуправленіи.

Главнѣйшимъ недостаткомъ дѣйствующихъ узаконеній является система выборовъ, основанная на высокомъ имущественномъ цензѣ, а при выборахъ въ земскія учрежденія дающая сверхъ того чрезвычайныя преимущества одному сословію надъ всѣми остальными.

Останавливаться на недостаткахъ современнаго земскаго и городского избирательнаго закона не представляется надобности. Измѣненіе его въ смыслѣ демократизаціи избирательнаго права представляется естественнымъ и вмѣстѣ съ симъ совершенно необходимымъ фундаментомъ для дальнѣйшихъ преобразованій. Правда, предположенное введеніе болѣе мелкихъ чѣмъ уѣздъ, самоуправляющихся организацій внесетъ въ законъ о выборахъ въ существующія земскія учрежденія глубокія измѣненія; тѣмъ не менѣе въ виду полной невозможности оставить дѣло мѣстнаго самоуправленія въ рукахъ лицъ по способу избранія своего не могущихъ считаться представителями всего мѣстнаго населенія, нижеподписавшіеся отъ имени парламентской фракціи партіи народной свободы вносятъ проектъ избирательнаго закона для выбора въ уѣздныя земскія собранія, считаясь съ необходимостью произвести въ немъ, быть можетъ, въ недалекомъ будущемъ существенныя измѣненія, вызываемыя дальнѣйшимъ ходомъ реформы органовъ мѣстнаго самоуправленія.

Предлагаемый законопроектъ не названъ временнымъ, но присущій ему временный характеръ необходимо имѣть въ виду при оцѣнкѣ его и обсужденіи.

Законопроектъ составленъ, какъ мы увидимъ ниже, съ тѣмъ, чтобы при введеніи его въ дѣйствіе оказалось бы возможнымъ пользоваться пока существующими на мѣстѣ учрежденіями, избѣгая по возможности созданія не только новыхъ правительственныхъ и общественныхъ органовъ, но и измѣненія отношеній между существующими на мѣстахъ установленіями.

Законопроектъ о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ относится только къ тѣмъ мѣстностямъ, въ которыхъ введено положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г., но распространеніе его на мѣстности, мало отличающіяся въ бытовомъ отношеніи отъ такъ называемыхъ земскихъ губерній, потребуетъ только видоизмѣненія въ устройствѣ органовъ, завѣдующихъ выборами.

Болѣе коренныхъ измѣненій потребуетъ распространеніе закона на мѣстности, по бытовымъ условіямъ замѣтно отличающіяся отъ губерній земскихъ.

Законопроектъ о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ раздѣляется на пять отдѣловъ, изъ которыхъ первый заключаетъ въ себѣ общія положенія, опредѣляющія избирательное право, какъ въ территоріальномъ отношеніи, такъ и въ отношеніи лицъ, пользующихся этимъ правомъ при выборахъ въ уѣздныя земскія собранія. Въ остальныхъ отдѣлахъ излагаются послѣдовательно: устройство учрежденій, завѣдывающихъ выборами, порядокъ составленія избирательныхъ списковъ, порядокъ производства выборовъ и, наконецъ, порядокъ обжалованія.

Общія основанія разсматриваемаго здѣсь избирательнаго закона заключаются въ нижеслѣдующемъ.

Въ отношеніи избирательной территоріи, всѣ населенныя мѣста уѣзда входятъ въ составъ избирательныхъ округовъ (ст. 1), отъ которыхъ и избираются уѣздные земскіе гласные (ст. 31).

Избирательные округа въ свою очередь раздѣляются на городскіе округа, образованные изъ городовъ и городскихъ поселеній, перечисленныхъ въ приложенномъ къ закону росписаніи (ст. 3), и волостные избирательные округа, къ которымъ относятся всѣ остальные населенные пункты уѣзда. Раздѣленіемъ городскихъ и сельскихъ избирателей по особымъ округамъ достигается болѣе совершенное представительство городовъ въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ. По дѣйствующимъ узаконеніямъ города не имѣютъ въ земствѣ особыхъ представителей (кромѣ городского головы уѣзднаго города), вслѣдствіе того, что городскіе избиратели соединяются для избранія гласныхъ съ избирателями, владѣющими въ уѣздѣ земельнымъ имуществомъ и не участвующими въ такъ называемомъ первомъ избирательномъ съѣздѣ. Случайное соединеніе въ одну избирательную курію избирателей, не имѣющихъ общихъ интересовъ, вносимымъ нынѣ законопроектомъ совершенно устранено.

Относительно городовъ С.-Петербурга, Москвы и Одессы, не имѣющихъ теперь представителей въ уѣздныхъ земствахъ и пред-

ставляемыхъ въ соотвѣтствующихъ губернскихъ земскихъ собраніяхъ черезъ особую делегацію отъ городскихъ думъ, законопроектомъ допущено исключеніе (ст. 2); выборы уѣздныхъ гласныхъ отъ этихъ городовъ не производятся. Безъ сомнѣнія, кромѣ трехъ перечисленныхъ городовъ, многіе другіе города, какъ, напр., Харьковъ и Саратовъ, должны быть выдѣлены изъ состава уѣздныхъ земствъ съ образованіемъ изъ нихъ отдѣльныхъ, вполнѣ самоуправляющихся единицъ высшаго порядка. Тѣмъ не менѣе въ виду намѣренія удержать настоящій законопроектъ по возможности въ области измѣненія только одного избирательнаго права, никакихъ указаній по сему предмету въ текстѣ законопроекта не содержится.

Число уѣздныхъ земскихъ гласныхъ опредѣляется законодательнымъ порядкомъ (ст. 3), въ зависимости отъ населенія уѣзда.

Наибольшее и наименьшее число гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія должно быть опредѣлено такъ, чтобы работоспособность собранія не страдала бы отъ излишняго или недостаточнаго числа гласныхъ. Предѣльный составъ для уѣздныхъ собраній предположенъ росписаніемъ для наименьшихъ уѣздовъ въ 40, а для наибольшихъ въ 80 человѣкъ. Между этими границами и опредѣляется число гласныхъ каждаго уѣзда, въ зависимости отъ его населенія, съ тѣмъ, чтобы возрастаніе числа гласныхъ съ количествомъ населенія замедлялось бы постепенно съ переходомъ отъ уѣздовъ, менѣе населенныхъ, къ уѣздамъ болѣе населеннымъ.

Число волостныхъ и городскихъ избирательныхъ округовъ, опредѣленіе границъ ихъ и распредѣленіе между округами назначеннаго для каждаго уѣзда числа уѣздныхъ гласныхъ производится на мѣстѣ уѣздными собраніями, городскими думами или собраніями городскихъ уполномоченныхъ (ст. 7).

Въ виду чрезвычайной важности предоставленныхъ уѣзднымъ собраніямъ и городскимъ думамъ въ этомъ отношеніи правъ и съ цѣлью всесторонняго ознакомленія съ запросами и требованіями мѣстнаго населенія, главнымъ образомъ, въ отношеніи границъ избирательныхъ округовъ, закономъ предполагается возложить на земскія и городскія управы, а также на городскихъ старостъ составленіе предварительныхъ предположеній по предметамъ только что перечисленнымъ (ст. 5).

Эти предположенія вмѣстѣ съ относящимися къ нимъ заявленіями и жалобами общественныхъ установленій и частныхъ лицъ разсматриваются по истеченіи опредѣленнаго срока уѣздными земскими собраніями, городскими думами или собраніемъ городскихъ

уполномоченныхъ, которые и постановляютъ по нимъ окончательныя рѣшенія.

Въ отношеніи опредѣленія числа гласныхъ отъ городскихъ округовъ, законопроектомъ допущено исключеніе; число гласныхъ между всѣми избирательными округами должно быть распредѣлено пропорціонально ихъ населенію (ст. 5), но при разнообразныхъ отношеніяхъ количества населенія уѣздовъ къ количеству населенія находящихся на ихъ территоріи городовъ, легко можетъ случиться, что при пропорціональномъ населенію распредѣленіи числа гласныхъ интересы отдѣльныхъ городовъ не будутъ вовсе представлены на земскихъ собраніяхъ.

Вотъ почему число гласныхъ отъ каждаго городского поселенія, входящаго въ составъ городскихъ избирательныхъ округовъ, опредѣляется законодательнымъ путемъ (ст. 3), а мѣстнымъ учрежденіямъ (городскимъ думамъ и собраніямъ городскихъ уполномоченныхъ) предоставляется только опредѣленіе числа избирательныхъ округовъ въ значительныхъ по количеству населенія городахъ и распредѣленіе между избирательными округами опредѣленнаго для каждаго города числа гласныхъ (ст. 11).

Каждый городъ или городское поселеніе составляетъ во всякомъ случаѣ по крайней мѣрѣ одинъ избирательный округъ (ст. 11) Это правило, не допускающее также и соединенія въ одинъ избирательный округъ различныхъ городскихъ поселеній, усиливаетъ въ извѣстной степени представительство въ уѣздныхъ собраніяхъ отъ маленькихъ городовъ.

Распредѣленіе уѣзда на избирательные округа производится такъ, чтобы всѣ населенныя мѣста, входящія въ составъ одной волости, составляли бы одинъ избирательный округъ. Незначительныя по количеству населенія волости, на которыя при распредѣленіи гласныхъ приходилось бы менѣе одного гласнаго, могутъ быть соединяемы съ сосѣдними волостями въ одинъ избирательный округъ. Равнымъ образомъ значительныя по количеству населенія волости, въ зависимости отъ мѣстныхъ условій, могутъ раздѣляться на различные округа (ст. 10). Такимъ образомъ за основаніе принято сохраненіе по возможности единства волостей. Помимо того, что этимъ достигается ограниченіе усмотрѣнія со стороны учрежденій, разбивающихъ уѣздъ на округа, здѣсь имѣется въ виду съ одной стороны облегчить работу тѣхъ волостныхъ учрежденій, на которыя предположено возложить обязанность составленія избирательныхъ списковъ, а также и тѣхъ, которымъ предоставленъ выборъ членовъ

окружныхъ комиссій, и съ другой—создать болѣе благопріятныя условія для сознательнаго отношенія къ выборамъ со стороны населенія въ предѣлахъ привычныхъ для него дѣленій.

Принятое распредѣленіе округовъ, а также и распредѣленіе числа гласныхъ измѣняется по постановленіямъ соотвѣтствующихъ собраній и думъ. За отсутствіемъ подобныхъ постановленій въ силѣ остается дѣйствовавшее въ предшествующемъ періодѣ распредѣленіе (ст. 9). Законъ предполагаетъ, что это измѣненіе отнюдь не должно быть предпринимаемо передъ началомъ каждаго избирательнаго періода, а можетъ быть допущено, согласно постановленіямъ соотвѣтствующихъ общественныхъ учрежденій, или при измѣнившихся мѣстныхъ условіяхъ, или же для исправленія допущенныхъ при первоначальномъ распредѣленіи ошибокъ.

Чтобы покончить съ территоріальнымъ раздѣленіемъ уѣзда, необходимо упомянуть, что нѣкоторые избирательные округа подлежатъ раздѣленію на избирательные участки (ст. 12).

Избирательные участки, въ которыхъ, какъ мы увидимъ далѣе. производится подача голосовъ, устраиваются въ обширныхъ и малонаселенныхъ избирательныхъ округахъ съ цѣлью облегчить избирателямъ подачу голосовъ.

Избраніе уѣздныхъ земскихъ гласныхъ предположено по избирательнымъ округамъ.

Активное избирательное право предоставляется законопроектомъ всему взрослому (свыше 21 года) мѣстному населенію каждаго избирательнаго округа (русскимъ гражданамъ) безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національности. Избраніе уѣздныхъ земскихъ гласныхъ поручается мѣстному населенію вслѣдствіе того, что именно мѣстные жители съ одной стороны наиболѣе заинтересованы, а съ другой и наиболѣе компетентны въ завѣдываніи мѣстными дѣлами. Ограниченія вѣроисповѣдныя и національныя не допускаются, вслѣдствіе невозможности привести въ защиту ихъ какіе либо аргументы. Въ пользу предоставленія права лицамъ женскаго пола, помимо доводовъ о справедливости и цѣлесообразности такого порядка, можно привести и то, что женщины во многихъ мѣстахъ принимаютъ уже участіе въ крестьянскомъ самоуправленіи, путемъ присутствія на сельскихъ сходахъ; извѣстно также, что женщины часто завѣдуютъ самостоятельно принадлежащимъ имъ имуществомъ, ведутъ хозяйство за отсутствующихъ мужей и неспособность ихъ участвовать наравнѣ съ мужчинами въ завѣдываніи мѣстными, главнымъ образомъ, хозяйственными пользами и нуждами отнюдь

не можетъ почитаться доказанной. Сравнительно низкій возрастной цензъ (21 годъ) вызывается соображеніемъ, что лица, признанныя гражданскими законами вполнѣ правоспособными, не должны быть лишаемы участія въ мѣстномъ самоуправленіи; сверхъ того, понижая возрастной цензъ, законопроектъ вводитъ въ составъ избирателей относительно болѣе грамотные слои населенія.

Для выдѣленія, съ цѣлью предоставленія имъ избирательнаго права, мѣстныхъ жителей изъ всего состава населенія избирательнаго округа, законопроектъ останавливается во-первыхъ на имущественномъ и налоговомъ цензѣ, дающихъ избирательное право лицамъ ими пользующимся. На ряду съ имущественнымъ и налоговымъ цензомъ, законопроектъ еще устанавливаетъ цензъ проживанія (ст. 13), опредѣляя таковой въ шесть мѣсяцевъ ко дню составленія списковъ; этотъ срокъ представляется достаточнымъ для того, чтобы отдѣлить людей, имѣющихъ съ данною мѣстностью прочную связь, отъ совершенно случайныхъ обитателей избирательнаго округа; перерывы пребыванія допущены съ цѣлью сохранить избирательное право за лицами, принужденными по роду ихъ занятій къ кратковременнымъ отлучкамъ изъ мѣста жительства.

Противъ участія въ мѣстномъ самоуправленіи лицъ, не уплачивающихъ мѣстныхъ налоговъ, приводятъ обыкновенно соображеніе, что лица, не несущія тяготы мѣстнаго обложенія, не заинтересованы въ размѣрѣ обложенія и не должны поэтому завѣдывать мѣстнымъ хозяйствомъ. Соображенія эти представляются не вполнѣ вѣрными: фактически въ размѣрѣ обложенія и главнымъ образомъ въ измѣненіи этого размѣра не особенно заинтересованы и лица, платящія незначительные прямые налоги. Уплата налоговъ сама по себѣ (если не будетъ установленъ очень крупный налоговой цензъ, исключающій всякую возможность правильнаго устройства мѣстнаго представительства) отнюдь не обезпечиваетъ ни должнаго интереса къ дѣламъ мѣстнаго самоуправленія вообще, ни бережнаго отношенія къ ассигнованію и расходованію мѣстныхъ средствъ въ частности. Лицо, вовсе не обложенное прямыми земскими налогами, можетъ быть приравнено въ этомъ отношеніи къ лицу мало обложенному: измѣненіе размѣра обложенія практическаго значенія для него не имѣетъ.

Если мы, тѣмъ не менѣе, не рѣшаемся лишить избирательныхъ правъ данное лицо только потому, что оно несетъ ничтожное земское обложеніе, то нѣтъ основанія исключать изъ списка избирателей лицъ, прямыми налогами въ пользу земства не обложенныхъ, при

условіи, конечно, что это лицо имѣетъ связи съ данной мѣстностью, выражающейся, напримѣръ, пребываніемъ въ мѣстѣ выборовъ въ теченіе болѣе или менѣе продолжительнаго срока.

Съ цѣлью обезпечить за мѣстнымъ населеніемъ каждаго избирательнаго округа наибольшее участіе въ завѣдываніи мѣстными дѣлами, разсматриваемымъ законопроектомъ опредѣляется срокъ для производства выборовъ. Срокъ установленъ во второй половинѣ январи выборнаго года (ст. 33) въ предположеніи, что въ это время, до начала отхода на лѣтніе заработки, большинство мѣстнаго населенія получитъ возможность явиться къ урнамъ.

Категоріи лицъ лишенныхъ въ видѣ изъятія права участія въ выборахъ указываются ст. 14 законопроекта.

Въ выборахъ не участвуютъ, состоящіе подъ опекой, а также лишенные или ограниченные въ правахъ состоянія по суду, за исключеніемъ приговоренныхъ за совершеніе такъ называемыхъ политическихъ преступленій, и сверхъ того лица, по своему положенію находящіяся въ зависимости отъ другихъ (военные, состоящіе на дѣйствительной службѣ), или, наоборотъ, лица могущія по своему служебному положенію оказывать недолжное вліяніе на избирателей.

Дальнѣйшія ограниченія избирательнаго права, признаваемыя дѣйствующимъ законодательствомъ, исключены изъ разсматриваемаго законопроекта. Съ одной стороны, предусматриваемыя имъ ограничительныя условія не могутъ почитаться безспорнымъ доказательствомъ непригодности даннаго лица къ исполненію обязанности избирателя, а съ другой—при обширности предусматриваемыхъ закономъ избирательныхъ коллегій участіе въ выборахъ отдѣльныхъ лицъ, можетъ быть, и нежелательное, останется безъ замѣтнаго вліянія на конечный результатъ выборовъ.

Пассивное избирательное право, т. е. право быть избраннымъ въ уѣздные земскіе гласные отъ даннаго избирательнаго округа значительно расширено законопроектомъ по сравненію съ активнымъ избирательнымъ правомъ. Пассивное избирательное право не связано съ цензомъ, установленнымъ для избирателей: оно принадлежитъ всѣмъ русскимъ гражданамъ обоего пола, достигшимъ двадцати одного года, безъ различія вѣроисповѣданія и національности (ст. 15), и слѣдовательно пользованіе этимъ правомъ не связано со внесеніемъ даннаго лица въ списки соотвѣтственнаго избирательнаго округа.

Условія, ограничивающія пользованіе пассивнымъ избиратель-

нымъ правомъ, съужены предоставленіемъ сего права военнымъ (ст. 15). Расширяя пассивное избирательное право, по сравненію съ активнымъ, законопроектъ исходитъ изъ мысли, что необходимое при всякомъ избирательномъ законѣ довѣріе къ избирательной коллегіи, требуетъ предоставленія ей возможности широкаго выбора.

Лицо, не связанное съ данной мѣстностью формально, можетъ быть избрано только при наличности особыхъ обстоятельствъ, сосредоточившихъ именно на этомъ лицѣ большинство голосовъ избирателей; стѣсненіе воли избирателей путемъ формальнаго устраненія кандидатуры пользующагося ихъ довѣріемъ лица представляется во всѣхъ отношеніяхъ нежелательнымъ.

Образованіе учрежденій, завѣдующихъ выборами, изложено въ ст. 16—23 законопроекта.

Первоначальныя распоряженія по производству выборовъ, нѣкоторыя распорядительныя дѣйствія какъ во время выборовъ, такъ и послѣ ихъ окончанія, а также разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія учрежденій, составляющихъ списки, возложены (ст. 21) на уѣздную земскую избирательную комиссію, избираемую въ составѣ отъ 5—7 лицъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ изъ числа избирателей уѣзда (ст. 17).

Уѣздныя избирательныя комиссіи состоятъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго члена окружнаго суда, какъ лица, обладающаго необходимыми познаніями для разсмотрѣнія возникающихъ при разрѣшеніи жалобъ по поводу составленія избирательныхъ списковъ. Необходимость поставить во главѣ комиссіи лицо компетентное въ разрѣшеніи юридическихъ вопросовъ вызывается еще и тѣмъ, что уѣздная избирательная комиссія по дѣламъ, касающимся составленія списковъ, постановляетъ окончательное рѣшеніе (ст. 30). Завѣдываніе самимъ производствомъ выборовъ возлагается на избирательныя комиссіи—окружныя и участковыя. Часть членовъ окружныхъ комиссій избирается уѣзднымъ земскимъ собраніемъ; остальные члены избираются въ волостныхъ округахъ—волостными правленіями, а въ городскихъ—думами или собраніями городскихъ уполномоченныхъ.

Члены комиссій избираются изъ числа лицъ, пользующихся въ данномъ округѣ избирательнымъ правомъ (ст. 18).

Окружныя избирательныя комиссіи назначаютъ изъ среды своей, а также изъ числа избирателей даннаго участка еще участковыя избирательныя комиссіи въ составѣ не менѣе пяти лицъ для завѣдыванія выборами въ каждомъ участкѣ (ст. 19).

Обязанности избирательныхъ комиссій будутъ перечислены при изложеніи порядка выборовъ. Составъ комиссій и способъ ихъ составленія предположены законопроектомъ, какъ съ цѣлью обезпеченія участія въ комиссіи мѣстнаго элемента, такъ равно и въ виду необходимости устранить излишнее вліяніе отдѣльныхъ учрежденій, могущее, въ свою очередь, выразиться въ слишкомъ одностороннемъ составѣ комиссіи.

Составленіе избирательныхъ списковъ возложено законопроектомъ на постоянныя учрежденія—волостныя правленія и городскія управы. При многочисленности избирателей (свыше 40% всего населенія), составленіе избирательныхъ списковъ сопряжено съ особыми трудностями и не можетъ быть поручаемо избирательнымъ комиссіямъ, имѣющимъ временный характеръ.

Волостныя правленія, городскія управы (а въ подлежащихъ случаяхъ и городскіе старосты), которымъ и предполагается поручить составленіе избирательныхъ списковъ, располагаютъ для сего наибольшими средствами. При составленіи списковъ, подлежащія учрежденія и лица пользуются всѣми имѣющимися у нихъ свѣдѣніями. Мѣстныя установленія, правительственныя, общественныя и сословныя, съ своей стороны, обязаны доставить имъ дополнительныя свѣдѣнія и справки (ст. 26).

Указанный способъ составленія списковъ представляется однако недостаточнымъ, вслѣдствіе того, что на мѣстахъ не имѣется учрежденій, въ которыхъ сосредоточивались бы свѣдѣнія о всѣхъ безъ исключенія избирателяхъ. Вотъ почему законопроектъ предоставляетъ избирателямъ, желающимъ воспользоваться своимъ правомъ, подавать заявленія о внесеніи ихъ въ списки съ представленіемъ доказательствъ, что они дѣйствительно пользуются избирательными правами (ст. 27). Срокъ подачи заявленій оканчивается 10 ноября года, предшествующаго выборамъ, самое же составленіе списковъ должно быть закончено къ 15 ноября того же года, послѣ чего списки выставляются для обозрѣнія (ст. 28). Срокъ завершенія работъ по составленію списковъ назначенъ съ такимъ разсчетомъ, чтобы исправленіе списковъ могло быть окончено ко времени, назначенному для производства выборовъ (ст. 33).

Заявленія объ исправленіи списковъ принимаются учрежденіями, ихъ составлявшими, въ теченіе трехъ недѣль по выставленіи списковъ для обозрѣнія. Всякое подобное заявленіе должно быть разсмотрѣно въ десятидневный срокъ, и состоявшееся въ разрѣшеніи его постановленіе выставляется во всеобщее свѣдѣніе въ помѣщеніи

учрежденія, составлявшаго списки (ст. 30). Личное объявленіе постановленій просителямъ, хотя бы и проживающимъ, въ видѣ общаго правила, въ предѣлахъ уѣзда, было признано невозможнымъ, въ виду вызываемой имъ сложной переписки.

Жалобы на постановленіе учрежденій, составляющихъ избирательные списки, приносятся въ уѣздныя избирательныя комиссіи, которыя и постановляютъ по нимъ окончательное рѣшеніе. Предоставленіе этого права уѣзднымъ комиссіямъ вызывается необходимостью имѣть къ началу выборовъ списки, не подлежащіе дальнѣйшимъ измѣненіямъ. Съ другой стороны, допущеніе обжалованія постановленій уѣздной комиссіи вызывало бы, во-первыхъ, необходимость созданія въ губерніи особой инстанціи, а сверхъ того едва ли содѣйствовало бы справедливому разрѣшенію жалобъ, требующихъ разсмотрѣнія и повѣрки главнымъ образомъ на мѣстѣ.

Порядокъ производства выборовъ изложенъ въ четвертомъ отдѣлѣ законопроекта (ст. 31—65). Для выборовъ назначается, въ виду удобства избирателей, воскресный день, а по причинамъ, изложеннымъ выше, первый воскресный день послѣ 15-го января (ст. 33).

Самые выборы производятся закрытою подачею голосовъ посредствомъ записокъ (ст. 34); возможность баллотировки шарами исключается, вслѣдствіе многочисленности избирательной коллегіи.

Для обезпеченія и сохраненія тайны голосованія, закономъ вводится употребленіе конвертовъ, получаемыхъ избирателями отъ избирательной комиссіи передъ подачей голоса (ст. 47). Конверты служатъ для вкладыванія въ нихъ избирательныхъ записокъ, причемъ каждому избирателю должна быть предоставлена возможность вложить записку въ конвертъ тайно (ст. 48).

Избирателямъ разрѣшается пользоваться или бланками записокъ, изготовленными комиссіей, или же записками, изготовленными ими самими; для записокъ послѣдняго рода предъявляются минимальныя требованія относительно формата записокъ и рода бумаги, идущей на ихъ изготовленіе (ст. 41).

Законопроектомъ устанавливается публичность дѣйствій комиссіи и особыя мѣры, обезпечивающія правильность счета поданныхъ записокъ (ст. 39).

На комиссіи возлагается обязанность разрѣшать возникающіе вопросы коллегіально (ст. 37) и вести протоколы своихъ засѣданій съ должной подробностью, въ виду возможности обжалованія каждаго отдѣльнаго дѣйствія комиссіи (ст. 38). Съ другой стороны,

обязанность комиссіи по охраненію порядка во время выборовъ облегчается воспрещеніемъ въ помѣщеніи комиссіи всякой агитаціи (ст. 40). Для составленія записокъ предписаны правила, имѣющія цѣлью обезпечить тайну голосованія (ст.ст. 42 и 43). Статьи 44 и 45 указываютъ порядокъ составленія записокъ, а въ статьяхъ 46—49 изложенъ порядокъ голосованія.

Въ интересахъ избирателей представляется необходимымъ установить надлежащій способъ удостовѣренія ихъ личности въ моментъ подачи голоса. Комиссіи предоставляется удостовѣряться въ личности избирателя способомъ, который окажется, по мнѣнію комиссіи, наиболѣе соотвѣтственнымъ (ст. 48), но тутъ же указаны вполнѣ доступныя для каждаго избирателя доказательства, которыя, въ силу самаго закона, признаются достаточными. Порядокъ подсчета голосовъ (ст. 50—55) имѣетъ въ виду обезпечить публичность подсчета и его точность. Тамъ, гдѣ округъ раздѣленъ на избирательные участки, подсчета голосовъ по этимъ участкамъ не производится, въ виду того, что при подсчетѣ голосовъ въ каждомъ сравнительно небольшомъ районѣ, отдѣльно, тайна голосованія не можетъ быть вполнѣ сохраняема.

По этимъ соображеніямъ ящики со вложенными въ нихъ пакетами, послѣ принятія надлежащихъ мѣръ предосторожности, свозятся въ мѣстопребываніе окружной комиссіи (ст. 55), которая и производитъ подсчетъ, причемъ содержавшіеся въ отдѣльныхъ ящиках пакеты, до вскрытія ихъ, складываются вмѣстѣ и перемѣшиваются (ст. 56).

Недѣйствительными по закону признаются только записки, поданныя съ завѣдомымъ нарушеніемъ установленнаго порядка, записки, не позволяющія съ точностью выяснить лицо или лицъ, предлагаемыхъ къ избранію, и, наконецъ, записки, могущія дать поводъ къ нарушенію тайны голосованія (ст. 57).

Результатъ подсчета записокъ заносится въ протоколъ и оглашается предсѣдателемъ комиссіи (ст. 59).

Избранными при первомъ голосованіи почитаются лица, получившія абсолютное большинство голосовъ (ст. 60); при неполученіи абсолютнаго большинства достаточнымъ числомъ кандидатовъ производятся вторичные выборы, причемъ избранными въ уѣздные гласные признаются лица, получившія относительное большинство (ст. 61). Вторичные выборы производятся въ воскресный день, не позднѣе, какъ во 2-е воскресенье послѣ первыхъ выборовъ. Срокъ назначается, въ зависимости отъ мѣстныхъ условій уѣздною комис-

сіею заблаговременно для всѣхъ избирательныхъ округовъ уѣзда. Населеніе о срокѣ, назначенномъ для вторичныхъ выборовъ, оповѣщается до начала общихъ выборовъ, (ст. 62), въ виду того, что оповѣщеніе о срокѣ вторичныхъ выборовъ, сдѣланное по выясненіи результата перваго голосованія, можетъ оказаться недостаточно полнымъ.

По окончаніи выборовъ, протоколы избирательныхъ комиссій со всѣмъ выборнымъ дѣлопроизводствомъ препровождаются въ уѣздную избирательную комиссію. Уѣздная комиссія сообщаетъ губернатору о всѣхъ избранныхъ въ уѣздные гласные (ст. 64).

Разсмотрѣніе жалобъ на неправильныя дѣйствія окружныхъ и участковыхъ комиссій по дѣламъ о выборахъ предоставляется гражданскому отдѣленію мѣстнаго окружнаго суда. Дѣйствующимъ закономъ разсмотрѣніе дѣлъ сего рода поручается административному учрежденію; по земскому положенію 1864 г. повѣрка правъ гласныхъ производилась въ земскомъ собраніи. Поручая окончательную провѣрку всего выборнаго производства учрежденію судебному, законопроектъ имѣетъ въ виду устранить отъ этого дѣла всѣ учрежденія, могущія быть, прямо или косвенно, заинтересованными въ томъ или другомъ результатѣ выборовъ.

Разсмотрѣніе дѣлъ сего рода въ уѣздномъ собраніи неудобно также и потому, что вызывало бы, въ большинствѣ случаевъ, неустранимую задержку въ опредѣленіи окончательнаго результата выборовъ. Въ противоположность сему, постановленія судебныхъ мѣстъ по всѣмъ вопросамъ о нарушеніи избирательнаго закона будутъ пользоваться, во-первыхъ, въ глазахъ какъ населенія, такъ и самихъ жалобщиковъ, необходимымъ авторитетомъ, а во-вторыхъ, могутъ быть постановляемы безъ задержки, неизбѣжной въ случаѣ порученія дѣлъ сего рода вѣдѣнію уѣздныхъ собраній. Гражданскія отдѣленія окружныхъ судовъ разсматриваютъ жалобы на дѣйствія избирательныхъ комиссій въ частномъ порядкѣ, причемъ постановленія ихъ по дѣламъ сего рода почитаются окончательными и обжалованію не подлежатъ (ст. 66).

Въ случаѣ отмѣны всего или части выборнаго производства, уѣздная избирательная комиссія, на основаніи рѣшенія окружнаго суда, распоряжается производствомъ новыхъ выборовъ, или выборовъ дополнительныхъ, или-же, наконецъ, замѣщаетъ лицъ, выборы коихъ кассированы, другими лицами, получившими на прежнихъ выборахъ абсолютное большинство голосовъ (ст. 68).

Послѣдняя статья законопроекта устанавливаетъ, что всѣ из-

держки по составленію избирательныхъ списковъ и по производству выборовъ относятся на счетъ уѣзднаго сбора.

Къ обязанностямъ уѣздныхъ управъ относятся также заготовленіе и доставка избирательнымъ комиссіямъ бланокъ избирательныхъ записокъ, конвертовъ, а также избирательныхъ ящиковъ.

Законодательное предположеніе о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ.

Съ введеніемъ въ дѣйствіе сего закона, отмѣняется глава III отдѣленіе I положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ (св. зак. т. II, ч. 1. ст. 15—53 по прод. 1895 г.). Впредь до распространенія дѣйствія названнаго положенія на другія губерніи, законъ сей вводится въ губерніяхъ, перечисленныхъ въ примѣчаніи къ ст. 1 того же положенія.

I. Положенія общія.

1. Уѣздное земское собраніе составляется изъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, избираемыхъ населеніемъ уѣзда:

а) Отъ волостныхъ избирательныхъ округовъ образованныхъ изъ всѣхъ населенныхъ мѣстъ уѣзда, кромѣ городовъ и городскихъ поселеній, упомянутыхъ въ п. б. настоящей статьи.

б) Отъ городскихъ избирательныхъ округовъ образованныхъ изъ городовъ и городскихъ поселеній, находящихся въ предѣлахъ уѣзда и поименованныхъ въ росписаніи, приложенномъ къ ст. 3.

2. Въ городахъ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ городскихъ избирательныхъ округовъ для избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ не образуется и выборовъ въ уѣздное земское собраніе не производится.

3. Уѣздные земскіе гласные избираются на три года въ числѣ, опредѣленномъ приложеннымъ къ настоящей статьѣ росписаніемъ. Въ росписаніи показывается особо число гласныхъ отъ всѣхъ волостныхъ избирательныхъ округовъ уѣзда и особо число гласныхъ отъ каждаго города или городского поселенія.

4. Въ случаѣ выбытія одного или нѣсколькихъ гласныхъ до окончанія выборнаго срока, или въ случаѣ отмѣны выборовъ (ст. 67), уѣздная земская избирательная комиссія, по полученіи о семъ

надлежащаго извѣщенія, назначаетъ въ подлежащихъ избирательныхъ округахъ (ст. 31) дополнительные выборы. Дополнительные выборы производятся по избирательнымъ спискамъ, составленнымъ для послѣднихъ общихъ выборовъ (ст. 24).

5. Число волостныхъ и городскихъ избирательныхъ округовъ каждаго уѣзда, а также границы ихъ опредѣляются предварительно уѣздной земской управой, городской управой, или городскимъ старостой, по принадлежности. Тѣми же учрежденіями и лицами производится, пропорціонально количеству населенія избирательныхъ округовъ, предварительное распредѣленіе между отдѣльными избирательными округами числа гласныхъ, опредѣленнаго для волостныхъ избиратальныхъ округовъ росписаніемъ, приложеннымъ къ ст. 3.

6. Постановленія уѣздной земской управы, городской управы или городского старосты по предметамъ, означеннымъ въ ст. 5, объявляются во всеобщее свѣдѣніе и вносятся на утвержденіе подлежащихъ земскихъ собраній, городскихъ думъ или собраній городскихъ уполномоченныхъ по принадлежности.

7. Уѣздныя земскія собранія, городскія думы, или собранія городскихъ уполномоченныхъ разсматриваютъ внесенныя, на основаніи ст. 6, предварительныя предположенія, вмѣстѣ съ относящимися къ нимъ заявленіями или жалобами общественныхъ учрежденій и частныхъ лицъ, не ранѣе какъ черезъ двѣ недѣли послѣ объявленія упомянутыхъ постановленій во всеобщее свѣдѣніе.

8. Уѣздныя земскія собранія, городскія думы или собранія городскихъ уполномоченныхъ должны постановить окончательныя опредѣленія свои по предметамъ, указаннымъ въ ст. 5, не позднѣе открытія дѣйствій уѣздной избирательной комиссіи (ст. 17).

9. Новое опредѣленіе числа и границъ избирательныхъ округовъ, равно какъ и новое распредѣленіе числа уѣздныхъ земскихъ гласныхъ между избирательными округами производится, на основаніи вышеизложенныхъ правилъ, передъ началомъ каждаго избирательнаго періода по постановленіямъ уѣздныхъ земскихъ собраній, городскихъ думъ или собраній городскихъ уполномоченныхъ. Если постановленія по сему предмету отъ подлежащихъ учрежденій не послѣдуетъ, то въ силѣ остаются дѣйствовавшія въ предшествовавшій выборный періодъ относящіяся къ сему постановленія.

10. При разграниченіи волостныхъ избирательныхъ округовъ принимается за правило, чтобы всѣ населенныя мѣста, входящія

въ составъ одной волости, соединялись въ одномъ избирательномъ округѣ. Если при распредѣленіи числа гласныхъ между волостными округами на долю какой либо волости будетъ приходиться менѣе одного гласнаго, то таковая волость присоединяется для образованія избирательнаго округа къ сосѣдней волости. Волости, на долю которыхъ по количеству населенія приходится болѣе одного гласнаго, могутъ быть раздѣляемы, въ зависимости отъ мѣстныхъ условій, на два или болѣе избирательныхъ округа.

11. Города и городскія поселенія, поименованныя въ росписаніи, приложенномъ къ ст. 3, могутъ быть раздѣляемы на избирательные округа въ зависимости отъ ихъ населенія, постановленіями городскихъ думъ или собраній городскихъ уполномоченныхъ. Каждый вышеупомянутый городъ или городское поселеніе составляетъ по крайней мѣрѣ одинъ избирательный округъ.

12. Волостные и городскіе избирательные округа, по постановленіямъ уѣздной земской избирательной комиссіи, могутъ быть раздѣляемы для подачи голосовъ на избирательные участки.

13. Право избирать уѣздныхъ земскихъ гласныхъ принадлежитъ, за указанными въ ст. 14 изъятіями, всѣмъ россійскимъ гражданамъ безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національности, достигшимъ къ 15 ноября года предшествовавшаго выборамъ, 21 года, если они владѣли въ предѣлахъ избирательнаго округа въ теченіе не менѣе шести мѣсяцевъ до истеченія указаннаго срока, недвижимымъ имуществомъ обложеннымъ налогами въ пользу земства, или были обложены въ пользу земства личнымъ налогомъ, или уплатили въ текущемъ году, не позднѣе однако чѣмъ за шесть мѣсяцевъ до окончанія составленія списковъ, какой либо земскій налогъ, или проживали въ предѣлахъ уѣзда, шесть мѣсяцевъ, сряду или съ перерывами, въ теченіе двѣнадцати мѣсяцевъ, предшествовавшихъ времени составленія списковъ.

14. Въ выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ не участвуютъ:

а) лица, состоящія подъ опекой или попечительствомъ;

б) лица, лишенныя гражданскихъ правъ или ограниченныя въ правахъ по судебнымъ приговорамъ, впредь до возстановленія утраченныхъ ими правъ за исключеніемъ осужденныхъ по ст. 121—125, I ч. ст. 126, и ст. 127—133 угол. улож.;

в) лица, состоящія на дѣйствительной военной службѣ;

г) чины полиціи и лица, занимающія въ предѣлахъ уѣзда должности земскихъ начальниковъ;

д) лица, занимающія въ предѣлахъ подлежащей губерніи должности генералъ-губернатора, губернатора, вице-губернатора и градоначальника;

е) мѣстные чины прокурорскаго надзора;

ж) непремѣнные члены губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствій.

15. Въ гласные уѣзднаго земскаго собранія имѣютъ право быть избираемы всѣ россійскіе граждане, достигшіе къ 15 ноября года, предшествовавшаго выборамъ, двадцатиоднолѣтняго возраста, безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національности, за исключеніемъ лицъ, означенныхъ въ п. п. а, б, а также г, д, е, ж, ст. 14.

II. Объ учрежденіяхъ, завѣдующихъ выборами.

16. Завѣдываніе производствомъ выборовъ возлагается на земскія избирательныя комиссіи: уѣздныя, окружныя и участковыя.

17. Уѣздная земская избирательная комиссія учреждается подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго члена окружнаго суда въ составѣ отъ пяти до семи членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ земскимъ собраніемъ изъ числа лицъ, пользующихся въ уѣздѣ избирательнымъ правомъ.

Дѣлопроизводствомъ уѣздной избирательной комиссіи завѣдуетъ лицо, командируемое для этого уѣздной земской управой.

Дѣйствія комиссіи открываются 1 сентября года, предшествующаго выборамъ.

18. Окружныя земскія избирательныя комиссіи, волостныя и городскія, состоятъ изъ членовъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями и волостными сходами или же городскими думами и собраніями городскихъ уполномоченныхъ, по принадлежности.

Въ составъ каждой избирательной комиссіи входятъ семь членовъ, изъ коихъ трое избираются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ по соотвѣтствующему избирательному округу.

Остальные члены комиссіи избираются: въ волостныя комиссіи— подлежащими волостными сходами, а въ городскія комиссіи—подлежащими городскими думами, или собраніями городскихъ уполномоченныхъ изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ въ соотвѣтствующемъ избирательномъ округѣ. Если въ составъ волостного избирательнаго округа входятъ двѣ или болѣе волости, то члены волостной окружной комиссіи избираются каждымъ волост-

нымъ сходомъ отдѣльно, причемъ число членовъ окружной комиссіи, избираемыхъ каждымъ сходомъ, опредѣляется уѣздной комиссіей.

19. Участковыя избирательныя комиссіи составляются изъ лицъ, избираемыхъ въ числѣ не менѣе пяти, окружной избирательной комиссіей, какъ изъ своей среды, такъ и изъ числа другихъ лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ по соотвѣтствующему избирательному участку.

20. Земскія избирательныя комиссіи избираютъ изъ среды своей секретарей, а комиссіи окружныя и участковыя избираютъ также предсѣдателей и лицъ, ихъ замѣняющихъ. Обязанности предсѣдателей, секретарей и членовъ избирательныхъ комиссій исполняются безвозмездно. Для дѣйствительности засѣданій избирательныхъ комиссій требуется присутствіе предсѣдателя или его замѣстителя и не менѣе двухъ членовъ.

21. Къ обязанностямъ уѣздной земской избирательной комиссіи относятся:

а) Попеченіе о своевременномъ образованіи окружныхъ избирательныхъ комиссій и объ открытіи дѣйствій сихъ комиссій.

б) Изданіе въ дополненіе и разъясненіе настоящаго закона особыхъ инструкцій для волостныхъ правленій, городскихъ управъ и городскихъ старостъ по предмету составленія избирательныхъ списковъ и для окружныхъ и участковыхъ избирательныхъ комиссій о порядкѣ производства выборовъ.

в) Разсмотрѣніе жалобъ на постановленія волостныхъ правленій, городскихъ управъ или городскихъ старостъ по заявленіямъ объ исправленіи избирательныхъ списковъ (ст. 30).

г) Раздѣленіе избирательныхъ округовъ на избирательные участки во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда это комиссіей будетъ признано необходимымъ.

д) Опредѣленіе въ случаѣ, предусмотрѣнномъ ст. 12, числа членовъ окружной комиссіи, избираемыхъ сходами волостей, входящихъ въ составъ одного избирательнаго округа.

е) Назначеніе сроковъ дополнительныхъ выборовъ (ст. 4), а также вторичныхъ выборовъ (ст. 62).

ж) Опубликованіе во всеобщее свѣдѣніе результатовъ вы-

боровъ, произведенныхъ окружными избирательными комиссіями.

з) Опредѣленіе мѣстныхъ языковъ, употребляемыхъ наряду съ русскимъ, въ заявленіяхъ о внесеніи въ избирательные списки (ст. 27), объ исправленіи сихъ списковъ (ст. 29) и объ объявленіяхъ участковыми комиссіями постановленій по поступившимъ заявленіямъ, и въ жалобахъ, приносимыхъ на эти заявленія въ уѣздныя избирательныя комиссіи (ст. 30), въ оповѣщеніяхъ мѣстнаго населенія объ избирательныхъ спискахъ (ст. 28), въ составленіи избирательныхъ списковъ (ст. 25), а также во всѣхъ устныхъ сношеніяхъ членовъ комиссіи съ избирателями.

22. На обязанности учреждаемыхъ въ избирательныхъ округахъ окружныхъ земскихъ избирательныхъ комиссій возлагается:

а) Попеченіе о своевременномъ образованіи участковыхъ избирательныхъ комиссій и о созывѣ первыхъ ихъ собраній.

б) Подсчетъ поданныхъ на выборахъ голосовъ и опредѣленіе результатовъ выборовъ.

Въ избирательныхъ округахъ, не подѣленныхъ на избирательные участки, къ обязанностямъ окружныхъ комиссій относятся также обязанности, возложенныя на участковыя избирательныя комиссіи въ силу пп. а и б. ст. 23.

23. На обязанности учреждаемыхъ въ избирательныхъ участкахъ участковыхъ избирательныхъ комиссій возлагается:

а) Раздача избирателямъ бланковъ избирательныхъ записокъ;

б) Наблюденіе за правильностью подачи голосовъ;

в) Храненіе и опечатаніе ящиковъ съ опущенными въ нихъ избирательными записками, а равно и распоряженіе о доставленіи означенныхъ ящиковъ въ мѣстопребываніе подлежащей окружной комиссіи.

III. О составленіи избирательныхъ списковъ.

24. Списки лицъ имѣющихъ право участвовать въ выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ составляются:

а) По волостнымъ избирательнымъ округамъ — волостными правленіями;

б) по городскимъ избирательнымъ округамъ — городскими управами или городскими старостами.

25. Избирательные списки составляются по каждому избирательному округу отдѣльно. Избирательные списки въ округахъ, раздѣленныхъ на избирательные участки (ст. 12), составляются отдѣльно для каждаго участка. Въ избирательныхъ спискахъ обозначаются: фамилія, имя, отчество, возрастъ, родъ занятій и мѣсто жительства лицъ, вносимыхъ въ списки.

26. Внесеніе въ избирательные списки производится учрежденіями и лицами, на которыя возложено составленіе списковъ по имѣющимся у нихъ свѣдѣніямъ, причемъ правительственныя, общественныя или сословныя мѣстныя установленія, по требованію учрежденій, составляющихъ списки, обязаны доставлять имъ нужныя свѣдѣнія и справки.

27. Избирателямъ предоставляется подавать заявленія подлежащимъ учрежденіямъ о внесенія ихъ въ избирательный списокъ. Заявленія должны быть сдѣланы не позднѣе 10 ноября года, предшествующаго выборамъ. Волостное правленіе, городская управа или городской староста вносятъ въ избирательные списки лицъ, подавшихъ означенное заявленіе, не иначе, какъ по представленіи ими доказательствъ, что они пользуются избирательнымъ правомъ согласно ст. 13 и 14.

28. Составленіе избирательныхъ списковъ по всѣмъ избирательнымъ округамъ и участкамъ должно быть закончено къ 15 ноября года, предшествующаго выборамъ. Къ этому сроку избирательные списки выставляются въ мѣстѣ составленія списковъ, о чемъ и оповѣщается мѣстное населеніе уѣздными управами путемъ публикаціи въ газетахъ и расклейки объявленій во всѣхъ населенныхъ мѣстахъ уѣзда.

29. Заявленія объ исправленіи списковъ, какъ устныя, такъ и письменныя, принимаются волостнымъ правленіемъ, городскою управою или городскимъ старостою по принадлежности въ теченіе трехъ недѣль по выставленіи списковъ для обозрѣнія. Устныя заявленія записываются въ особую книгу.

30. Заявленія объ исправленіи избирательныхъ списковъ разсматриваются учрежденіемъ, составлявшимъ таковые не позднѣе десяти дней по ихъ поступленіи. Относительно каждаго заявленія должно быть составлено письменное постановленіе, которое выставляется во всеобщее свѣдѣніе въ помѣщеніи учрежденія, составляющаго списки.

Въ теченіе недѣли со дня истеченія десятидневнаго срока на составленіе вышеуказанныхъ постановленій, постановленія сіи могутъ быть обжалованы въ уѣздную избирательную комиссію, которая разсматриваетъ поступившія жалобы въ трехдневный срокъ и постановляетъ по нимъ окончательное рѣшеніе.

IV. Порядокъ производства выборовъ.

31. Выборы уѣздныхъ земскихъ гласныхъ производятся по избирательнымъ округамъ. Въ каждомъ избирательномъ округѣ избирается опредѣленное, на основаніи статей 5—6, число уѣздныхъ гласныхъ.

32. Правомъ участія въ выборахъ въ данномъ округѣ или участкѣ пользуются только лица, внесенныя въ избирательный списокъ по сему округу или участку. Въ предѣлахъ уѣзда каждый можетъ быть избирателемъ только по одному участку.

33. Выборы уѣздныхъ земскихъ гласныхъ назначаются повсемѣстно въ первый воскресный день послѣ 15 января.

34. Выборы производятся закрытою подачей голосовъ посредствомъ записокъ.

Избирательныя права осуществляются каждымъ избирателемъ лично.

35. Выборы уѣздныхъ земскихъ гласныхъ производятся въ помѣщеніяхъ, опредѣленныхъ для этого: въ городскихъ избирательныхъ округахъ городскими управами или городскими старостами, а въ волостныхъ избирательныхъ округахъ—уѣздными земскими управами.

36. Засѣданіе избирательной комиссіи въ день выборовъ открывается въ 8 ч. утра и продолжается безъ перерыва до 8 ч. вечера.

37. Во все время производства выборовъ и подсчета голосовъ за столомъ комиссіи должно находиться не менѣе трехъ лицъ изъ состава комиссіи, и всѣ заявленія избирателей должны быть разсматриваемы въ составѣ не менѣе трехъ лицъ.

38. О ходѣ выборовъ комиссіей ведется протоколъ, въ который, въ порядкѣ послѣдовательности, записываются всѣ дѣйствія комиссіи и всѣ замѣчанія избирателей по поводу выборовъ.

39. По прибытіи не менѣе чѣмъ пяти избирателей, предсѣдатель комиссіи осматриваетъ избирательный ящикъ, предъявляетъ

его присутствующимъ для удостовѣренія въ томъ, что онъ пустъ и не имѣетъ отверстій, кромѣ предназначеннаго для опусканія записокъ.

Послѣ сего ящикъ запирается на замокъ и опечатывается печатью комиссіи, а также печатями желающихъ изъ числа присутствующихъ избирателей; ярлыкъ, на которомъ наложены печати, подписывается предсѣдателемъ, членами, секретаремъ комиссіи и тѣми изъ числа наличныхъ избирателей, которые сего пожелаютъ.

40. Въ помѣщеніи избирательной комиссіи не могутъ быть допускаемы раздача и выставленіе избирательныхъ программъ, воззваній, обращеній и тому подобныхъ письменныхъ и печатныхъ произведеній, относящихся къ предвыборной дѣятельности, а равно и произнесеніе рѣчей.

41. При подачѣ голосовъ избиратели могутъ пользоваться какъ полученными отъ избирательной комиссіи бланками записокъ, такъ и записками, самими избирателями изготовленными. Такія записки должны быть изготовлены изъ писчей бумаги величиною въ четверть листа.

42. Записки должны быть безъ подписи избирателя.

43. Въ запискахъ не должно быть никакихъ надписей и замѣчаній ни на лицевой, ни на обратной сторонѣ.

44. Въ запискѣ должны быть указаны фамилія, имя и отчество лицъ, намѣченныхъ избирателемъ въ гласные уѣзднаго собранія. Къ сему могутъ быть добавлены прозвище, мѣсто жительства, занятіе или званіе предлагаемаго къ избранію лица.

Число лицъ, указанныхъ въ запискѣ, не должно превышать числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ соотвѣтствующаго избирательнаго округа.

45. Списокъ предлагаемыхъ къ избранію лицъ можетъ быть написанъ или напечатанъ тѣмъ или другимъ способомъ.

Заполненіе записки можетъ быть сдѣлано избирателемъ заранѣе, или въ самомъ помѣщеніи комиссіи, за отдѣльнымъ, предназначеннымъ для сего столомъ.

46. Подойдя съ соблюденіемъ очереди къ столу, избиратель называетъ свое имя, отчество и фамилію. Членъ комиссіи отыскиваетъ фамилію назвавшаго себя избирателя въ избирательномъ спискѣ, дѣлаетъ отмѣтку въ спискѣ и производитъ, въ случаяхъ надобности, удостовѣреніе личности избирателя способомъ, который представляется комиссіи наиболѣе соотвѣтствующимъ.

Достаточнымъ доказательствомъ самоличности избирателя при-

знаются представляемыя избирателями удостовѣренія какихъ бы то ни было присутственныхъ мѣстъ или должностныхъ лицъ, а также свидѣтельство не менѣе какъ двухъ избирателей, лично извѣстныхъ членамъ избирательной комиссіи.

47. По исполненіи изложеннаго, избиратель получаетъ отъ комиссіи конвертъ съ оттискомъ печати комиссіи.

48. Помѣщеніе выборовъ должно быть устроено такимъ образомъ, чтобы избирателямъ была предоставлена дѣйствительная возможность положить избирательную записку въ конвертъ тайно отъ комиссіи и присутствующихъ при выборахъ.

49. Подойдя вновь къ столу комиссіи, избиратель вручаетъ свой конвертъ предсѣдателю, который на глазахъ всѣхъ опускаетъ его съ избирательной запискою въ отверстіе избирательнаго ящика.

50. Въ восемь часовъ вечера предсѣдатель комиссіи объявляетъ подачу голосовъ законченной, и опусканіе въ ящикъ пакетовъ съ избирательными записками прекращается послѣ того, какъ всѣ вошедшіе до восьми часовъ въ помѣщеніе комиссіи опустили въ ящикъ свои пакеты. Послѣ сего ящикъ запирается на замокъ и опечатывается такимъ образомъ, чтобы предотвратить всякую возможность опусканія или вынутія пакетовъ безъ поврежденія печати.

51. Въ округахъ, неподѣленныхъ на избирательные участки, подсчетъ поданныхъ голосовъ производится въ слѣдующій послѣ дня выборовъ день. Въ теченіе ночи опечатанный согласно ст. 50 ящикъ сохраняется въ надежномъ помѣщеніи подъ замкомъ.

52. Подсчетъ голосовъ начинается въ слѣдующій за выборами день въ засѣданіи избирательной комиссіи съ девяти часовъ утра, производится публично и продолжается непрерывно.

53. При началѣ подсчета предсѣдатель комиссіи вскрываетъ избирательный ящикъ, вынимаетъ изъ него пакеты одинъ за другимъ, считаетъ ихъ и подсчитанное число пакетовъ свѣряетъ съ отмѣченнымъ числомъ лицъ, подавшихъ записки (ст. 46).

54. По исполненіи изложеннаго, предсѣдатель комиссіи вынимаетъ избирательныя записки изъ пакетовъ и, совмѣстно съ членами комиссіи, дѣлаетъ подсчетъ означенныхъ на запискахъ именъ.

55. Участковыя избирательныя комиссіи не производятъ подсчета поданныхъ голосовъ, а по надлежащемъ опечатаніи ящика (ст. 50), дѣлаютъ распоряженіе, не позже какъ на утро слѣдующаго дня, о доставленіи ящика съ опущенными въ него пакетами въ мѣсто пребыванія окружной избирательной комиссіи.

56. По полученіи отъ всѣхъ участковыхъ комиссій ящиковъ съ опущенными въ нихъ пакетами, окружная комиссія приступаетъ къ подсчету голосовъ, руководствуясь правилами, указанными въ ст.ст. 52—54, причемъ однако вынутые изъ отдѣльныхъ ящиковъ пакеты, по подсчетѣ ихъ и свѣреніи съ отмѣченнымъ числомъ лицъ, подавшихъ записки, но до вскрытія пакетовъ, окладываются вмѣстѣ и перемѣшиваются такъ, чтобы не было возможности опредѣлить изъ какого ящика вынутъ каждый отдѣльный пакетъ.

57. Признаются недѣйствительными и подсчитываются особо:

а) Избирательныя записки, вложенныя въ пакеты безъ печати комиссіи, или пакеты, снабженные какой либо отмѣткой.

б) Избирательныя записки, написанныя на цвѣтной или графленой бумагѣ.

в) Избирательныя записки съ надписями или замѣчаніями.

г) Избирательныя записки, на основаніи которыхъ невозможно установить личности ни одного изъ предлагаемыхъ избранію кандидатовъ.

д) Избирательныя записки, заключенныя по нѣсколько въ одинъ пакетъ.

е) Избирательныя записки, подписанныя избирателями.

58. Въ запискахъ, содержащихъ больше именъ, чѣмъ положенное отъ подлежащаго избирательнаго округа число гласныхъ, считаются только имена, не превышающія этого числа, начиная съ начала записки.

59. Результаты подсчета вносятся въ протоколъ и оглашаются предсѣдателемъ комиссіи.

60. Избранными признаются лица, за которыхъ въ предѣлахъ округа подано болѣе половины всѣхъ записокъ, признанныхъ дѣйствительными окружною комиссіею. Если число лицъ, получившихъ болѣе половины законно-поданныхъ избирательныхъ записокъ, превышаетъ число гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ даннаго избирательнаго округа, то избранными признаются получившіе большее число избирательныхъ записокъ, а при равенствѣ числа полученныхъ записокъ, избраніе опредѣляется по жребію.

61. Если ни одно лицо не получитъ болѣе половины голосовъ, или число избранныхъ будетъ менѣе числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ избирательнаго округа, то въ округѣ производятся вторичные выборы недостающаго числа гласныхъ, причемъ избран-

нымп признаются получившій или получившіе наибольшее число голосовъ.

62. Для производства вторичныхъ выборовъ въ тѣхъ избирательныхъ округахъ, гдѣ въ этомъ представится надобность, уѣздною избирательною комиссіею назначаются въ зависимости отъ мѣстныхъ условій опредѣленные сроки. Для производства вторичныхъ выборовъ назначается воскресный день не позднѣе какъ во второе воскресенье послѣ производства первыхъ выборовъ. О срокѣ для производства вторичныхъ выборовъ населеніе оповѣщается уѣздною комиссіею до начала общихъ выборовъ.

63. Если одно и то же лицо будетъ избрано въ двухъ или болѣе избирательныхъ округахъ одного уѣзда, то оно признается гласнымъ отъ того избирательнаго округа, который само избираетъ.

Въ другихъ избирательныхъ округахъ производятся дополнительные выборы порядкомъ, въ законѣ указаннымъ.

64. Протоколъ засѣданія окружной избирательной комиссіи со всѣмъ выборнымъ производствомъ и приложеніями препровождается безотлагательно въ уѣздную земскую избирательную комиссію.

65. Объ избранныхъ въ уѣздные земскіе гласные уѣздная земская избирательная комиссія сообщаетъ губернатору.

V. Порядокъ обжалованія выборовъ.

66. Жалобы на дѣйствія окружныхъ комиссій и просьбы объ отмѣнѣ выборовъ приносятся въ мѣстный окружный судъ. Срокъ для подачи жалобъ и просьбъ установливается двухнедѣльный со дня оглашенія предсѣдателемъ окружной избирательной комиссіи результатовъ подсчета поданныхъ записокъ. Жалобы подаются черезъ уѣздную избирательную комиссію, которая представляетъ ихъ въ окружный судъ съ относящимся къ нимъ протоколомъ засѣданія окружной избирательной комиссіи. Жалобы разсматриваются въ частномъ порядкѣ гражданскимъ отдѣленіемъ окружнаго суда; постановленія окружнаго суда по означеннымъ жалобамъ почитаются окончательными и обжалованію не подлежатъ.

Если въ окружномъ судѣ имѣется нѣсколько гражданскихъ отдѣленій, то вышеупомянутыя жалобы и просьбы разсматриваются тѣмъ отдѣленіемъ окружнаго суда, которое будетъ для сего назначено общимъ собраніемъ всѣхъ отдѣленій окружнаго суда.

67. Въ случаѣ признанія просьбъ и жалобъ заслуживающими уваженія, окружный судъ отмѣняетъ выборы въ соотвѣтствующемъ избирательномъ округѣ въ отношеніи всѣхъ избранныхъ въ семъ округѣ гласныхъ или же части ихъ.

68. Уѣздная комиссія по полученіи извѣщенія окружнаго суда объ отмѣнѣ выборовъ, распоряжается назначеніемъ новыхъ выборовъ или производствомъ выборовъ дополнительныхъ.

Въ томъ случаѣ, когда число лицъ, получившихъ болѣе половины законно-поданныхъ голосовъ, превышаетъ число подлежащихъ избранію отъ избирательнаго округа гласныхъ (ст. 60) и если дѣйствія окружной комиссіи, найденныя окружнымъ судомъ неправильными, касаются только лица, признаннаго гласнымъ, то уѣздная комиссія признаетъ избранными въ гласные другихъ лицъ изъ числа получившихъ болѣе половины законно-поданныхъ голосовъ въ порядкѣ, указанномъ ст. 60.

69. Всѣ издержки по составленію списковъ избирателей и по производству выборовъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ относятся на счетъ суммъ уѣзднаго земскаго сбора. На обязанности уѣздныхъ земскихъ управъ лежитъ заготовленіе и доставка окружнымъ и участковымъ избирательнымъ комиссіямъ бланокъ избирательныхъ записокъ, конвертовъ и ящиковъ для опусканія пакетовъ съ избирательными записками.

Приложеніе къ ст. 3-ей.

Росписаніе числа уѣздныхъ земскихъ гласныхъ по уѣздамъ.

а) Отъ волостныхъ избирательныхъ округовъ и

б) отъ каждаго города и городского населенія уѣзда.

Означенное росписаніе составляется на нижеслѣдующихъ основаніяхъ:

1. Общее число гласныхъ по отдѣльному уѣзду опредѣляется въ зависимости отъ населенія уѣзда (включая и находящіеся въ предѣлахъ уѣзда города) въ количествѣ отъ сорока до восьмидесяти.

2. Распредѣленіе общаго числа гласныхъ уѣзда между отдѣльными городами и совокупностью всѣхъ волостныхъ избирательныхъ округовъ производится пропорціонально количеству населенія, причемъ каждый городъ, согласно ст. 11, долженъ имѣть по крайней мѣрѣ одного гласнаго.

Проектъ закона о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ.

Выработанъ подкомиссіей о мелкой земской единицѣ при парламентской фракціи партіи народной свободы во второй Думѣ. Дальнѣйшаго движенія проектъ не получилъ за роспускомъ Думы. Напечатанъ нигдѣ не былъ. Объяснительная записка составлена А. Н. Рутценъ.

I.

Положенія общія.

1. Волостныя земскія учрежденія вѣдаютъ въ предѣлахъ земскихъ волостей:

а) Потребности воинскаго и гражданскаго управленій, возложенныя на сіи учрежденія какъ подлежащими узаконеніями, такъ и настоящимъ положеніемъ и

б) Мѣстныя пользы и нужды, указанныя въ статьѣ 3.

Вѣдомство волостныхъ земскихъ учрежденій простирается на всѣхъ проживающихъ въ предѣлахъ земскихъ волостей лицъ безъ различія состояній, а также на всѣ находящіяся въ нихъ имущества и заведенія.

2. Земскія волости образуются порядкомъ, указаннымъ въ статьяхъ 9—20, въ видѣ сплошныхъ округовъ, изъ находящихся внѣ городскихъ поселеній всякаго рода владѣній казны, удѣловъ, обществъ, учрежденій и частныхъ лицъ.

3. Къ предметамъ вѣдомства волостныхъ земскихъ учрежденій, указаннымъ въ п. б, ст. 1, принадлежатъ:

а) завѣдываніе тою частью уѣздныхъ земскихъ повинностей, денежныхъ и натуральныхъ, которая будетъ опредѣлена для сего уѣзднымъ земскимъ собраніемъ;

б) установленіе, по соглашенію съ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями, способовъ участія волостныхъ учрежденій во всякаго рода земскихъ мѣропріятіяхъ, совершаемыхъ за счетъ и подъ руководствомъ уѣздныхъ и губернскихъ земствъ;

в) завѣдываніе капиталами и другими имуществами волостного земства;

г) попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ по правиламъ объ удовлетвореніи продовольственныхъ потребностей сельскаго населенія;

д) устройство и содержаніе въ исправности мѣстныхъ дорогъ и дорожныхъ сооруженій, какъ-то: переправъ, мостовъ, гатей, канавъ и т. д.;

е) устройство и содержаніе мѣстныхъ почтовыхъ сообщеній;

ж) заботы по предупрежденію и тушенію пожаровъ, какъ-то: устройство противопожарныхъ обществъ, содержаніе пожарныхъ дружинъ, обозовъ и т. п.;

з) попеченіе о народномъ образованіи, устройство и содержаніе училищъ, библіотекъ, читаленъ, музеевъ, книжныхъ складовъ и другихъ просвѣтительныхъ учрежденій, торговля книгами и т. д.;

и) попеченіе о народномъ здравіи, устройство лечебныхъ заведеній, какъ-то: больницъ, пріемныхъ покоевъ, амбулаторій, аптекъ и завѣдываніе сими заведеніями;

к) устройство благотворительныхъ заведеній, пріютовъ для увѣчныхъ и хроническихъ больныхъ, богадѣленъ, страннопріимныхъ домовъ и т. д., а равно и завѣдываніе сими заведеніями;

л) участіе въ мѣропріятіяхъ по улучшенію мѣстныхъ санитарныхъ условій и въ борьбѣ съ заразными болѣзнями;

м) участіе въ мѣрахъ предупрежденія падежей скота, попеченіе о ветеринарномъ надзорѣ, обезпеченіе леченія животныхъ, устройство скотобоенъ и проч.;

н) воспособленіе мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности, производство меліоративныхъ работъ по осушенію, обводненію, облѣсенію, закрѣпленію овраговъ и проч., принятіе мѣръ къ охранѣ полей, луговъ, лѣсовъ, садовъ отъ порчи и истребленія вредными животными, устройство выставокъ произведеній мѣстнаго хозяйства и промышленности, складовъ машинъ, орудій, сѣмянъ, удобрительныхъ веществъ, кустарныхъ издѣлій, пунктовъ для племенныхъ животныхъ и т. д.;

о) устройство общественныхъ учрежденій мелкаго кредита;

п) попеченіе объ общественномъ благоустройствѣ, замощеніи улицъ, водоснабженіи, освѣщеніи, канализаціи, общественныхъ садахъ, прудахъ, колодцахъ и т. д.

4. Волостныя земскія учрежденія состоятъ изъ волостныхъ земскихъ собраній и волостныхъ земскихъ управъ.

5. Волостныя земскія учрежденія въ кругѣ ввѣренныхъ имъ дѣлъ дѣйствуютъ самостоятельно.

Законъ опредѣляетъ случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія ихъ подлежатъ утвержденію и наблюденію общихъ правительственныхъ властей.

6. Волостныя земскія учрежденія имѣютъ право именемъ волостного земства и на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, а также вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ правамъ волостного земства.

7. Частныя лица, общества и установленія, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями волостныхъ земскихъ учрежденій, имѣютъ право иска на общемъ основаніи.

8. Заявленіе частныхъ лицъ, обществъ и установленій о нарушеніи правъ ихъ постановленіями волостныхъ земскихъ собраній, не вступившихъ еще въ силу, а также и жалобы на незаконность обращенныхъ къ исполненію постановленій волостныхъ земскихъ собраній разсматриваются порядкомъ, установленнымъ для сего рода дѣлъ въ положеніи о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, причемъ обязанности губернатора, установленныя означеннымъ положеніемъ по отношенію къ учрежденіямъ губернскимъ и уѣзднымъ, исполняются по отношенію волостныхъ земскихъ учрежденій уѣзднымъ правительственнымъ инспекторомъ.

II.

Порядокъ установленія границъ земскихъ волостей.

9. Вся площадь уѣзда, за исключеніемъ городскихъ поселеній, распредѣляется между земскими волостями. Число земскихъ волостей въ каждомъ уѣздѣ и установленіе границъ ихъ производится губернскимъ земскимъ собраніемъ на основаніи правилъ, изложенныхъ въ ст. ст. 10—20.

10. При первоначальномъ раздѣленіи уѣзда на земскія волости принимается за правило, чтобы нынѣ существующія волости съ количествомъ населенія обоего пола не менѣе пяти тысячъ входили бы въ составъ одной земской волости. Подобныя волости не могутъ быть ни присоединяемы для образованія земскихъ волостей къ волостямъ сосѣднимъ, ни раздѣляемы между сосѣдними земскими волостями безъ согласія на то волостного общества, выраженнаго въ приговорѣ волостного схода.

11. Нынѣ существующія волости съ количествомъ населенія менѣе пяти тысячъ могутъ быть присоединяемы для образованія земской волости къ сосѣднимъ волостямъ или же раздѣляемы между сосѣдними земскими волостями. Образованіе отдѣльныхъ земскихъ волостей изъ волостей нынѣ существующихъ и имѣющихъ населенія менѣе пяти тысячъ допускаются съ разрѣшенія губернскаго земскаго собранія и притомъ не иначе, какъ по ходатайству о томъ волостного схода и при наличности особыхъ условій, вызывающихъ необходимость образованія подобнаго рода волостей.

12. Для опредѣленія состава земскихъ волостей уѣздная земская управа предлагаетъ волостнымъ правленіямъ нынѣ существующихъ волостей, съ населеніемъ не менѣе пяти тысячъ представить въ мѣсячный срокъ приговоры волостныхъ сходовъ, въ которыхъ должно быть опредѣленно выражено: а) признается ли желательнымъ преобразовать существующую волость въ отдѣльную земскую волость или же допускается соединеніе ея съ другими волостями и какими именно, б) желательно ли измѣненіе состава нынѣ существующей волости путемъ присоединенія къ ней или выдѣленія изъ нея отдѣльныхъ селеній.

13. Волостные сходы нынѣ существующихъ волостей, имѣющихъ менѣе пяти тысячъ душъ обоего пола, постановляютъ по предложеніямъ уѣздной управы приговоры относительно присоединенія ихъ къ одной изъ сосѣднихъ волостей или относительно присоединенія отдѣльныхъ селеній къ сосѣднимъ волостямъ.

14. По полученіи приговора отъ волостныхъ сходовъ (ст. 12 и 13) уѣздная управа составляетъ предварительное распредѣленіе уѣзда на земскія волости. При составленіи распредѣленія управа руководствуется приговорами волостныхъ сходовъ, поскольку содержащіяся въ означенныхъ приговорахъ заявленія не находятся во взаимномъ противорѣчіи. Въ случаѣ противорѣчія между требованіями, заключающимися въ приговорахъ подлежащихъ волостныхъ сходовъ, управа разрѣшаетъ ихъ, руководствуясь правилами, изложенными въ ст. ст. 10. и 11, и согласно съ

мѣстными условіями, избѣгая по возможности раздѣленія нынѣ существующихъ волостей.

15. По опредѣленіи числа земскихъ волостей и распредѣленіи между ними селеній, уѣздная управа распредѣляетъ между земскими волостями прочія населенныя мѣста уѣзда и опредѣляетъ границы каждой земской волости, руководствуясь при этомъ данными генеральнаго и спеціальнаго межеваній. Дачи генеральнаго и спеціальнаго межеваній не раздѣляются, по возможности, между волостями и относятся къ той волости, въ которой находятся селенія, владѣющія надѣльною землею въ данной дачѣ. При необходимости раздѣленія дачи генеральнаго или спеціальнаго межеванія между различными земскими волостями должно быть указано пространство земли, отнесенное къ каждой земской волости.

16. Предварительное распредѣленіе уѣзда на земскія волости сообщается на разсмотрѣніе всѣхъ волостныхъ сходовъ уѣзда и выставляется для обозрѣнія въ помѣщеніи уѣздной управы и во всѣхъ волостныхъ правленіяхъ уѣзда. О времени выставленія означеннаго проекта распредѣленія, уѣздною управою доводится до всеобщаго свѣдѣнія. Въ теченіе мѣсяца съ указаннаго срока волостные сходы, а также всѣ заинтересованныя учрежденія и лица могутъ представить свои замѣчанія по поводу распредѣленія въ уѣздную земскую управу.

17. По истеченіи указаннаго въ ст. 16 срока, уѣздное земское собраніе разсматриваетъ сдѣланное управою предварительное распредѣленіе, вмѣстѣ со всѣми поступившими въ управу замѣчаніями (ст. 16) и руководствуясь при семъ правилами, изложенными въ статьяхъ 10 и 11, одобряетъ сдѣланное управой распредѣленіе или вноситъ въ него соотвѣтствующія измѣненія.

18. Постановленіе уѣзднаго земскаго собранія со всѣмъ относящимся къ нему дѣлопроизводствомъ передается на разсмотрѣніе губернскаго земскаго собранія, которое и постановляетъ окончательное рѣшеніе относительно числа земскихъ волостей въ каждомъ уѣздѣ и опредѣляетъ ихъ границы.

19. По образованіи земскихъ волостей, дальнѣйшее измѣненіе въ ихъ составѣ и границахъ, а также раздѣленіе одной земской волости или же соединеніе нѣсколькихъ земскихъ волостей, производится уѣзднымъ земскимъ собраніемъ по ходатайству о томъ волостныхъ собраній. Постановленія по сему предмету уѣздныхъ земскихъ собраній могутъ быть подлежащими волостными собраніями обжалованы передъ губернскимъ земскимъ собраніемъ, которое и постановляетъ по этимъ жалобамъ окончательное рѣшеніе.

20. Губернскому земскому собранію предоставляется издавать общія для губерніи правила, ни въ чемъ не противорѣчащія настоящему закону, относительно числа земскихъ волостей и состава ихъ. Измѣненіе числа волостей, ихъ границъ и состава въ соотвѣтствіи съ изданными губернскимъ земскимъ собраніемъ правилами возлагаются на уѣздныя земскія собранія, которыя постановляютъ на основаніи этихъ правилъ свои опредѣленія, руководствуясь по возможности заключеніями подлежащихъ волостныхъ земскихъ собраній, поскольку они не противорѣчатъ выше-

упомянутымъ правиламъ. Постановленныя на основаніи настоящей статьи опредѣленія уѣздныхъ собраній могутъ быть обжалованы передъ губернскимъ земскимъ собраніемъ.

III.

Объ избраніи волостныхъ земскихъ гласныхъ.

21. Волостное земское собраніе образуется изъ волостныхъ земскихъ гласныхъ, избираемыхъ на трехлѣтній срокъ населеніемъ земской волости безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національности на основаніи всеобщаго, прямого, равнаго и тайнаго избирательнаго права.

22. Волостные земскіе гласные избираются отъ сельскихъ избирательныхъ округовъ, которые образуются изъ всѣхъ населенныхъ мѣстъ земской волости. Распредѣленіе населенныхъ мѣстъ волости между сельскими избирательными округами производится уѣзднымъ земскимъ собраніемъ. Волостное земское собраніе производитъ предварительное распредѣленіе населенныхъ мѣстъ по избирательнымъ округамъ, которое и представляется волостною управой на окончательное разсмотрѣніе уѣзднаго земскаго собранія.

23. Число волостныхъ гласныхъ по каждой земской волости опредѣляется уѣзднымъ земскимъ собраніемъ въ количествѣ отъ 30 до 80 лицъ въ зависимости отъ численности населенія волости. Общее число гласныхъ распредѣляется волостнымъ земскимъ собраніемъ между сельскими избирательными округами пропорціонально населенію каждаго округа.

24. При введеніи въ дѣйствіе настоящаго закона и для производства первыхъ выборовъ въ волостное земское собраніе, опредѣленіе числа гласныхъ въ каждомъ сельскомъ избирательномъ округѣ производится уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, а предварительное распредѣленіе населенныхъ мѣстъ волости между сельскими избирательными округами—уѣздною управою.

25. Каждое отдѣльное населенное мѣсто земской волости, на долю котораго по численности населенія приходится одинъ или болѣе гласныхъ, образуетъ отдѣльный сельскій избирательный округъ. Населенныя мѣста на долю которыхъ по числу жителей приходится менѣе одного гласнаго, соединяются для образованія округа съ сосѣдними населенными мѣстами.

26. Право избирать волостныхъ земскихъ гласныхъ принадлежитъ, за указанными въ ст. 14 закона о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ изъятіями, всѣмъ россійскимъ гражданамъ безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національности, достигшимъ 15 ноября года, предшествовавшаго выборамъ, 21 года, если они: а) проживали въ предѣлахъ земской волости сряду или съ перерывами не менѣе шести мѣсяцевъ въ теченіе 12 мѣсяцевъ, предшествовавшихъ времени составленія списковъ; или б) владѣли въ предѣлахъ сельскаго избирательнаго округа въ теченіе не менѣе 6 мѣсяцевъ до истеченія указаннаго въ п. а срока недвижимымъ имуществомъ, обложеннымъ налогомъ въ пользу земства губернскаго, уѣзднаго или волостного; или в) были обложены въ пользу земства личнымъ налогомъ; или

г) уплатили не позднѣе, чѣмъ за 6 мѣсяцевъ до окончанія составленія списковъ, какой либо земскій налогъ.

27. Избирательные списки составляются волостною земскою управою съ соблюденіемъ правилъ, изложенныхъ въ статьяхъ 24—30 закона о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ.

28. Каждое внесенное въ избирательные списки лицо участвуетъ въ выборахъ по тому сельскому избирательному округу, въ списокъ котораго оно внесено.

29. Волостными земскими гласными могутъ быть избираемы всѣ лица, имѣющія право быть избранными въ уѣздные земскіе гласные.

30. Завѣдываніе производствомъ выборовъ возлагается на избирательныя комиссіи волостныя и сельскія.

31. Въ составъ волостной избирательной комиссіи входитъ семь членовъ, изъ коихъ три члена избираются уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, а четыре члена—подлежащимъ волостнымъ земскимъ собраніемъ. Члены комиссіи избираются изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ по земской волости. При введеніи въ дѣйствіе настоящаго закона, для производства первыхъ выборовъ въ волостныя собранія, члены комиссіи, долженствующіе быть избранными въ волостныхъ собраніяхъ, избираются волостными сходами, примѣняясь къ порядку, указанному въ ст. 18 закона о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ.

32. Сельскія избирательныя комиссіи составляются изъ лицъ, избираемыхъ, въ числѣ не менѣе пяти, волостною избирательною комиссіей какъ изъ своей среды, такъ и изъ числа лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ по соотвѣтствующему сельскому округу.

33. Выборы волостныхъ земскихъ гласныхъ производятся по сельскимъ избирательнымъ округамъ, примѣняясь къ порядку, изложенному въ законѣ о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, причемъ обязанности земскихъ избирательныхъ комиссій уѣздной и окружной (ст. 16 закона о выб. уѣзд. земск. гласн.) возлагаются, поскольку это соотвѣтствуетъ правиламъ настоящаго закона, на избирательныя комиссіи волостную и сельскую.

IV.

О волостномъ земскомъ собраніи.

34. Волостное земское собраніе избираетъ ежегодно изъ среды своей предсѣдателя и его замѣстителя на случай отказа предсѣдателя, выхода его изъ состава гласныхъ, болѣзни или отсутствія. Въ первомъ по избраніи новаго состава волостныхъ гласныхъ собраніи и до выбора имъ предсѣдателя, предсѣдательствуетъ предсѣдатель волостной земской управы. Въ первомъ по введеніи настоящаго закона волостномъ собраніи и до избранія предсѣдателя, предсѣдательствуетъ назначенное для сего уѣзднымъ земскимъ собраніемъ лицо. Избранный на одинъ годъ предсѣдатель сохраняетъ званіе свое впредь до избранія ему преемника.

35. Волостныя земскія собранія открываются и закрываются своими предсѣдателями. Засѣданія волостныхъ земскихъ собраній происходятъ публично.

36. Для законности состава волостного земскаго собранія требуется присутствіе не менѣе половины числа гласныхъ, опредѣленнаго для каждой земской волости.

37. Въ кругѣ обязанностей, возлагаемыхъ на волостныя земскія учреждения, волостнымъ земскимъ собраніямъ принадлежитъ общая распорядительная власть, надзоръ за исполнительными органами и рѣшеніе дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдѣнію земскихъ собраній подлежащими узаконеніями и нижеслѣдующими статьями.

38. По дѣламъ, отнесеннымъ къ вѣдѣнію волостныхъ земскихъ учрежденій, и на покрытіе расходовъ, вызываемыхъ удовлетвореніемъ потребностей, указанныхъ въ ст. 1, волостному земскому собранію предоставляется назначеніе, въ предѣлахъ волости денежныхъ сборовъ со всѣхъ имуществъ, подлежащихъ по закону обложенію на удовлетвореніе земскихъ потребностей, если только въ самомъ законѣ не содержится по сему предмету какихъ-либо исключеній. Раскладка волостныхъ земскихъ сборовъ производится по оцѣнкѣ, установленной для взиманія уѣздныхъ земскихъ сборовъ. Волостнымъ земскимъ учрежденіямъ предоставляется производить оцѣнку тѣхъ только предметовъ, подлежащихъ земскому обложенію, которые не оцѣнены для обложенія уѣзднымн земскими сборами.

39. Волостные сборы съ казенныхъ земельныхъ дачъ и промышленныхъ заведеній, оцѣнка которыхъ достигаетъ установленнаго ст. 40 размѣра, исчисляются уѣздной управой на основаніи раскладки подлежащаго волостного собранія за годъ, предшествующій году составленія смѣты. Изъ этихъ сборовъ въ распоряженіе подлежащаго волостного земства поступаетъ часть, опредѣляемая согласно ст. 40, а остальной сборъ взимается уѣздной управой и распредѣляется между земскими волостями уѣзда пропорціонально высотѣ обложенія за годъ, предшествующій году составленія смѣты. Сборъ этотъ уѣздною управой передается по назначенію, по мѣрѣ поступленія его въ распоряженіе управы.

40. Губернское земское собраніе устанавливаетъ отношеніе оцѣнки промышленнаго заведенія или казенной земельной дачи къ оцѣнкѣ всѣхъ имуществъ земской волости подлежащихъ волостному обложенію, по достиженіи котораго къ слѣдуемымъ съ промышленнаго заведенія или казенной дачи волостнымъ сборамъ примѣняется правило, изложенное въ ст. 39-й. То же собраніе устанавливаетъ въ зависимости отъ отношенія оцѣнки промышленнаго заведенія или казенной дачи къ оцѣнкѣ всѣхъ имуществъ облагаемыхъ въ волости, часть сбора, поступающая въ непосредственное распоряженіе волостного земства, съ тѣмъ однако, чтобы часть эта уменьшалась по мѣрѣ возрастанія отношенія оцѣнки упомянутаго въ настоящей статьѣ имущества къ оцѣнкѣ всего облагаемаго въ земской волости имущества.

41. При составленіи, утвержденіи и исполненіи волостныхъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ соблюдаются, кромѣ правилъ, изложенныхъ въ статьяхъ 38, 39 и 40, еще правила, установленныя для губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій.

42. Волостному земскому собранію въ предѣлахъ волости предоставляется:

а) производство, согласно указанія закона, выборовъ волостныхъ дол-

жностныхъ лицъ и опредѣленіе размѣра присваиваемаго имъ содержанія;

б) избраніе членовъ въ волостныя избирательныя комиссіи и предварительное распредѣленіе населенныхъ мѣстъ волости по избирательнымъ округамъ;

в) опредѣленіе порядка дѣйствія волостныхъ исполнительныхъ органовъ и снабженіе ихъ надлежащими инструкціями;

г) разсмотрѣніе смѣтъ и раскладокъ денежныхъ и натуральныхъ повинностей, отнесенныхъ къ вѣдѣнію волостного земства;

д) опредѣленіе размѣра установленныхъ дѣйствующими узаконеніями волостныхъ земскихъ сборовъ;

е) переложеніе волостныхъ натуральныхъ земскихъ повинностей въ денежныя;

ж) сложеніе безнадежныхъ къ поступленію или неправильно числящихся недоимокъ и пени по волостнымъ земскимъ сборамъ;

з) опредѣленіе правилъ для завѣдыванія капиталами и другими имуществами, принадлежащими волостному земству или находящимися въ его вѣдѣніи, а также состоящими въ вѣдѣніи волостного земства лечебными' благотворительными и иными общеполезными заведеніями;

и) пріобрѣтеніе и отчужденіе недвижимыхъ имуществъ;

к) образованіе особыхъ капиталовъ на предметы народнаго продовольствія и общественнаго призрѣнія и на другія земскія потребности;

л) заключеніе займовъ на общественныя нужды и разрѣшеніе краткосрочныхъ позаимствованій изъ земскихъ капиталовъ, имѣющихъ опредѣленное назначеніе;

м) установленіе сборовъ съ переправъ, какъ находящихся въ завѣдываніи волостного земства, такъ и содержимыхъ частными лицами;

н) повѣрка дѣйствій, разсмотрѣніе и утвержденіе отчетовъ волостныхъ земскихъ управъ, разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія волостныхъ управъ и служащихъ по волостному земству, а равно и возбужденіе дѣлъ объ отвѣтственности волостныхъ должностныхъ лицъ;

о) возбужденіе ходатайствъ какъ передъ правительственными, такъ и передъ губернскими и уѣздными земскими учрежденіями о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, а также и представленіе отзывовъ и заключеній по предметамъ, касающимся земскихъ пользъ и нуждъ;

п) принесеніе жалобъ по дѣламъ, касающимся волостныхъ земскихъ учрежденій черезъ уполномоченныхъ и повѣренныхъ.

43. Очередныя волостныя земскія собранія созываются три раза въ годъ. Одно очередное собраніе должно быть созываемо въ сентябрѣ каждаго года для составленія и разсмотрѣнія волостной смѣты и раскладки. Время двухъ другихъ очередныхъ собраній опредѣляется самимъ волостнымъ земскимъ собраніемъ. Распоряженіе о своевременномъ созывѣ и открытія дѣйствій волостного земскаго собранія производится волостною управою.

44. Чрезвычайныя волостныя земскія собранія назначаются по заявленію не менѣе, какъ одной пятой волостныхъ гласныхъ, сдѣланному въ волостной земской управѣ, по усмотрѣнію самой управы, по требованію ревизіонной комиссіи волостного земства или по предложенію уѣзднаго правительственнаго инспектора, съ точнымъ указаніемъ вопросовъ, под-

лежащихъ обсужденію въ такихъ собраніяхъ. Списокъ сихъ вопросовъ разсылается волостнымъ гласнымъ одновременно съ приглашеніемъ на собраніе.

45. Въ отношеніи порядка производства дѣлъ въ волостномъ собраніи, постановленія рѣшеній, производства выборовъ, опредѣленія содержанія должностнымъ лицамъ и составленія журнала засѣданія соблюдаются правила, установленныя для губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній.

46. Всѣ постановленія волостныхъ земскихъ собраній со слѣдующими къ нимъ приложеніями представляются волостными управами въ копіяхъ уѣздному правительственному инспектору. Тѣ постановленія, которыя на основаніи ст. 48 подлежатъ утвержденію уѣзднаго земскаго собранія, не приводятся въ исполненіе до воспослѣдованія таковаго утвержденія.

47. Журналы волостныхъ земскихъ собраній, доклады волостныхъ земскихъ управъ со слѣдующими къ нимъ приложеніями могутъ быть печатаемы по постановленію волостного собранія. Постановленія собранія должны быть отпечатаны въ достаточномъ числѣ экземпляровъ съ цѣлью сообщенія ихъ земскимъ волостнымъ учрежденіямъ уѣзда, а также и мѣстнымъ уѣзднымъ и губернскимъ учрежденіямъ.

48. Нижеслѣдующія постановленія волостныхъ земскихъ собраній подлежатъ утвержденію уѣзднаго земскаго собранія:

1) о сборахъ съ проѣзжающихъ по земскимъ переправамъ, а также переправамъ, содержимымъ частными лицами;

2) объ установленіи натуральной и денежной повинности по истребленію вредныхъ для полей, луговъ, садовъ и лѣсовъ животныхъ;

3) о займахъ, за исключеніемъ позаимствованій изъ принадлежащихъ земству капиталовъ, имѣющихъ особое назначеніе.

49. Постановленія волостныхъ земскихъ собраній, не подлежащія утвержденію, приводятся въ дѣйствіе, если уѣздный правительственный инспекторъ въ двухнедѣльный со дня полученія сихъ постановленій срокъ не остановитъ ихъ исполненія по причинамъ, означеннымъ въ ст. 50.

50. Уѣздный инспекторъ останавливаетъ исполненіе постановленія волостного собранія въ томъ случаѣ, когда усмотритъ, что оно несогласно съ закономъ или постановлено съ нарушеніями круга вѣдомства, предѣловъ власти, либо порядка дѣйствій волостныхъ земскихъ учрежденій.

51. Постановленія волостного земскаго собранія, остановленныя уѣзднымъ инспекторомъ на основаніи ст. 50, передаются имъ въ мѣсячный со дня полученія копіи постановленія срокъ на разсмотрѣніе административнаго отдѣленія окружнаго суда. Въ отношеніи порядка разсмотрѣнія въ административномъ отдѣленіи окружнаго суда постановленій волостного земства, отмѣны ихъ или приведенія въ исполненіе, а также и обжалованія постановленій административнаго отдѣленія окружнаго суда, соблюдаются правила, изложенныя въ положеніи о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ.

V.

О волостной земской управѣ.

52. Волостныя земскія управы состоятъ изъ предсѣдателя и двухъ членовъ. Число членовъ волостной управы по постановленію волостного земскаго собранія можетъ быть увеличено до четырехъ.

53. На волостныя земскія управы возлагается непосредственное завѣдываніе дѣлами земскаго хозяйства и управленія по правиламъ сего закона и подлежащихъ уставовъ и узаконеній и согласно указанія земскихъ собраній. Онѣ ведутъ текущія дѣла по земскому хозяйству, изыскиваютъ мѣры къ его улучшенію, дѣлаютъ распоряженія о созывѣ волостныхъ земскихъ собраній, собираютъ нужныя для собраній свѣдѣнія и исполняютъ ихъ опредѣленія, составляютъ проектъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ, наблюдаютъ за поступленіемъ земскихъ доходовъ, расходуютъ земскіе сборы, ведутъ, подъ наблюденіемъ земскихъ собраній, иски по имущественнымъ дѣламъ земства, опредѣляютъ, съ разрѣшенія собранія, правила и сроки отчетности подчиненныхъ имъ лицъ и учрежденій, ревизуютъ эту отчетность и представляютъ очереднымъ собраніямъ отчеты о своей дѣятельности, о денежныхъ оборотахъ по земскимъ суммамъ и о состояніи подвѣдомственныхъ имъ частей, заведеній и имуществъ.

54. Въ порядкѣ воинскаго и гражданскаго управленія, земскія волостныя управы въ предѣлахъ земской волости:

а) объявляютъ, по порученію администраціи, законы и состоявшіяся въ законномъ порядкѣ распоряженія правительства;

б) ведутъ, на основаніи подлежащихъ узаконеній, избирательные списки для избранія какъ волостныхъ, такъ и уѣздныхъ земскихъ гласныхъ;

в) ведутъ поземельныя книги и описи (инвентари) всѣхъ подлежащихъ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ въ земской волости и исчисляютъ согласно раскладкѣ уѣздной, губернской и волостной, количество сборовъ, причитающихся съ каждаго отдѣльнаго имущества;

г) разсылаютъ плательщикамъ окладные листы какъ государственныхъ, такъ и земскихъ сборовъ, наблюдаютъ за своевременной раскладкою земскихъ сборовъ въ земельныхъ обществахъ и наблюдаютъ за своевременной раскладкой и исполненіемъ натуральныхъ повинностей;

д) принимаютъ, на основаніи правилъ, изложенныхъ въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ, платежи по сборамъ губернскимъ, уѣзднымъ и волостнымъ со всѣхъ недвижимыхъ имуществъ волости, а также и платежи по государственному поземельному налогу;

е) ведутъ посемейные списки, распоряжаются о призывѣ къ воинской повинности, доставляютъ, куда слѣдуетъ, свѣдѣнія, необходимыя для учета чиновъ запаса и ратниковъ ополченія, дѣлаютъ распоряженія по мобилизаціи, а также и другія распоряженія, указанныя въ узаконеніяхъ по отбыванію военной и военно-конской повинности, распредѣляютъ между своими членами завѣдываніе военно-конскими участками;

ж) составляютъ списки нуждающихся въ продовольствіи, повѣряютъ

ихъ имущественное положеніе, выдаютъ разрѣшенныя ссуды, надзираютъ за хлѣбозапасными магазинами и дѣлаютъ всѣ другія распоряженія, указанныя въ правилахъ объ обезпеченіи народнаго продовольствія;

з) поручаютъ одному изъ своихъ членовъ участіе въ оцѣнкѣ строеній, принимаемыхъ на страхъ по правиламъ земскаго страхованія и освидѣтельствованіе строеній послѣ пожаровъ, представляютъ, куда слѣдуетъ документы, необходимые для выдачи страхового вознагражденія, производятъ (въ случаѣ порученія губернской или уѣздной управы) выдачу пожарнаго вознагражденія, а также производятъ другія распоряженія и дѣйствія, указанныя въ правилахъ объ обязательномъ страхованіи;

и) наблюдаютъ за постройками въ предѣлахъ волости и выдаютъ соотвѣтствующія разрѣшенія въ порядкѣ выполненія существующихъ обязательныхъ постановленій;

к) выдаютъ, по истребованіи надлежащихъ удостовѣреній, виды на жительство.

55. Въ отношеніи порядка разсмотрѣнія волостною управою подлежащихъ вѣдѣнію ея дѣлъ, а также и въ отношеніи внутренняго ея распорядка, въ отношеніи опредѣленія и увольненія волостныхъ служащихъ, опредѣляемыхъ по найму, соблюдаются правила, установленныя для уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій.

Объяснительная записка къ проекту закона «О волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ».

Законъ „О волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ" представляетъ собою, послѣ закона о выборѣ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, второе звено реформы земскихъ учрежденій, предположенной для внесенія въ Думу фракціонной комиссіей партіи народной свободы.

Слѣдующимъ шагомъ должна быть реформа нынѣ дѣйствующаго „положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ", имѣющая непосредственную связь со введеніемъ волостного земства. По смыслу законопроекта о волостныхъ учрежденіяхъ, мелкая земская единица или волостное земство представляетъ собою такую же самоуправляющуюся организацію, какъ и земство губернское и уѣздное; отношеніе волостного земства къ администраціи и къ земскимъ организаціямъ высшихъ порядковъ должно быть установлено по тому же типу, которымъ опредѣляются отношенія къ администраціи земскихъ учрежденій губернскихъ и уѣздныхъ, а также и отношенія этихъ учрежденій между собою. Наиболѣе естественнымъ представлялось бы поэтому составленіе одного общаго закона, опредѣляющаго устройство всѣхъ земскихъ учрежденій различныхъ степеней, т. е. земствъ губернскаго, уѣзднаго и волостного, и если комиссія тѣмъ не менѣе рѣшилась и въ данномъ случаѣ на постепенную выработку и внесеніе въ Думу отдѣльныхъ законоположеній, имѣющихъ составить въ совокупности своей полную реформу земскихъ учрежденій, то она руководствовалась исключительно соображеніями удобнѣйшаго проведе-

нія законодательныхъ предположеній черезъ думскія коммиссіи и черезъ Думу. Что же касается содержанія самаго законопроекта о волостномъ земствѣ, то въ немъ съ полной законченностью разработаны положенія, имѣющія непосредственное отношеніе къ волостнымъ земскимъ учрежденіямъ, выработка же законодательныхъ нормъ общихъ для земскихъ учрежденій различныхъ порядковъ найдетъ себѣ мѣсто въ проектѣ закона объ уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ урежденіяхъ; въ разсматриваемомъ законопроектѣ имѣются только надлежащія ссылки на будущій законъ. Очевидно, что при иномъ построеніи закона о волостномъ земствѣ, т. е. при отдѣльномъ установленіи для волостныхъ учрежденій правилъ, одинаково относящихся ко всѣмъ земскимъ учрежденіямъ, было бы невозможно избѣжать недопустимыхъ въ данномъ случаѣ противорѣчій.

Сохраняя присущій ему формальный характеръ, законъ о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ не даетъ исчерпывающаго перечня предметовъ, входящихъ въ кругъ вѣдѣнія этихъ учрежденій. Въ виду нежеланія установить рѣзкія границы между областями компетенціи земскихъ учрежденій различныхъ порядковъ, такой исчерпывающій перечень былъ бы во всякомъ случаѣ болѣе умѣстенъ въ законѣ, относящемся къ земскимъ учреженіямъ вообще, а не только къ земскимъ учрежденіямъ низшаго порядка, но есть и другая причина, вслѣдстіе которой точное установленіе сферы вѣдѣнія волостного земства въ законопроектѣ, нормирующемъ его первоначальное устройство, было бы совершенно неумѣстно.

Большій или меньшій объемъ компетенціи самоуправляющихся организацій въ каждой странѣ зависитъ всецѣло отъ устройства государственнаго управленія страны; при едва начинающемся глубокомъ измѣненіи всего государственнаго строя нашего, не представляется возможнымъ предвидѣть въ настоящее время всѣ тѣ функціи, которыя государство найдетъ необходимымъ передать земскимъ учрежденіямъ, не говоря уже о томъ, что самое возложеніе на земскія учрежденія отдѣльныхъ обязанностей управленія не можетъ ограничиться формальной передачей ихъ земскимъ учрежденіямъ, а потребуетъ сложнѣйшихъ законодательныхъ работъ, не имѣющихъ очевидно прямого отношенія къ устройству волостного земства.

Сказанное здѣсь о компетенціи волостного земства относится въ значительной мѣрѣ и къ его финансовому праву, которое въ разсматриваемомъ законопроектѣ изложено только въ самыхъ общихъ чертахъ.

Съ одной стороны, нормы финансоваго права земскихъ учрежденій должны быть очевидно выработаны ни для одного волостного земства, а для всѣхъ земскихъ учрежденій вообще, съ другой стороны необходимо имѣть въ виду тѣсную, неразрывную связь финансовъ земскихъ съ государственными финансами. Раціональное устройство земскихъ финансовъ возможно только при полномъ переустройствѣ нашего государственнаго хозяйства, переустройствѣ, къ которому страна еще и не приступила. Сколько нибудь детальное установленіе въ законѣ, трактующемъ устройство земскихъ учрежденій, нормъ земскаго финансоваго права принудило бы насъ къ одновременному разрѣшенію важнѣйшихъ вопросовъ государственнаго хозяйства. Само собою разумѣется, что такой порядокъ выполненія задачи нецѣлесообразенъ: земскіе финансы не могутъ быть

регулированы закономъ, долженствующимъ нормировать главнымъ образомъ самое устройство этихъ учрежденій. Въ настоящее время невозможно даже изданіе хотя бы до нѣкоторой степени постояннаго закона о земскихъ финансахъ. Земствамъ придется еще въ теченіе долгаго времени довольствоваться переходными мѣрами до той поры, когда болѣе или менѣе полное установленіе сферы ихъ компетенціи опредѣлитъ съ одной стороны размѣры ихъ потребностей, а устройство государственныхъ финансовъ укажетъ постоянные способы удовлетворенія этихъ потребностей. Съ точки зрѣнія законодательной техники было бы, можетъ быть, правильнѣе придать закону о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ характеръ чисто формальный, на самомъ же дѣлѣ представляется невозможнымъ лишить его окончательно матеріальнаго содержанія, какъ въ отношеніи компетенціи волостныхъ земскихъ учрежденій, такъ и въ отношеніи ихъ финансоваго права. Поступить такимъ образомъ значило бы обречь волостныя земства на полное бездѣйствіе впредь до выполненія многосложныхъ работъ въ области государственнаго законодательства и финансовъ. Въ видахъ предоставленія волостному земству возможности немедленной дѣятельности, и притомъ дѣятельности, стоящей въ непосредственной связи съ дѣятельностью существующихъ земскихъ учрежденій, сфера компетенціи волостного земства и объемъ предоставленнаго имъ бюджетнаго права очерчены въ общемъ согласно компетенціи нынѣ существующихъ земскихъ учрежденій губернскихъ и уѣздныхъ, главною же цѣлью разсматриваемаго законопроекта было созданіе формъ, наиболѣе приспособленныхъ къ принятію въ будущемъ богатаго матеріальнаго содержанія, которое должно выразиться въ передачѣ земству многихъ важнѣйшихъ функцій государственнаго управленія.

Законопроектъ о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ подраздѣляется на нижеслѣдующія пять главъ:

I. Положенія общія;

II. Порядокъ установленія границъ земскихъ волостей;

III. Объ избраніи волостныхъ земскихъ гласныхъ;

IV. О волостномъ земскомъ собраніи и

V. О волостной земской управѣ.

I.

Положенія общія.

Въ первой главѣ изложена компетенція волостныхъ земскихъ учрежденій, какъ въ отношеніи территоріи и лицъ, подвѣдомственныхъ симъ учрежденіямъ, такъ и въ отношеніи предметовъ ихъ вѣдомства.

Территоріей волостного земства представляется земская волость, образуемая въ видѣ сплошного округа, порядкомъ, изложеннымъ во второй главѣ, изъ всякаго рода владѣній казны, удѣловъ, обществъ, учрежденій и частныхъ лицъ (ст. 2), причемъ вѣдомство волостныхъ учрежденій простирается на всѣхъ проживающихъ въ предѣлахъ земскихъ волостей лицъ, безъ различія состояній, а также и на всѣ находящіяся въ нихъ имущества и заведенія. Этотъ послѣдній принципъ — принципъ верховен-

ства волостного земства надъ лицами и вещами въ силу одного факта проживанія первыхъ и нахожденія вторыхъ на опредѣленной территоріи (провозглашенный уже въ министерскомъ законопроектѣ о волостномъ управленіи), долженъ быть очевидно примѣненъ не только къ волостному, но и къ уѣздному и губернскому земству. Этотъ принципъ, до сихъ поръ не примѣнявшійся у насъ покрайней мѣрѣ явно къ коммунальнымъ организаціямъ, отличаетъ эти организаціи отъ другихъ союзовъ публичноправового характера и долженъ потому найти себѣ ясное выраженіе въ законѣ.

Предметы вѣдомства волостного земскаго управленія подраздѣляются въ законѣ (ст. 1) на потребности воинскаго и гражданскаго управленія, возложенныя на волостныя учрежденія какъ настоящимъ положеніемъ, такъ и подлежащими узаконеніями и на мѣстныя пользы и нужды. Потребности гражданскаго и воинскаго управленія, возложенныя и имѣющія быть возложенными на волостныя земства, въ разсматриваемомъ законѣ не перечислены и должны заключаться цѣликомъ въ подлежащихъ узаконеніяхъ.

Предоставленныя вѣдѣнію волостного земства мѣстныя пользы и нужды перечислены въ ст. 3 закона, причемъ по тексту этой статьи перечень мѣстныхъ пользъ и нуждъ отнюдь не представляется исчерпывающимъ.

Компетенція волостныхъ земскихъ учрежденій подходитъ близко къ компетенціи земскихъ учрежденій губернскихъ и уѣздныхъ съ тою только разницей, что волостнымъ учрежденіямъ предоставлено главнымъ образомъ удовлетвореніе отдѣльныхъ потребностей мѣстнаго населенія по предметамъ народнаго просвѣщенія, народнаго здравія, мѣстнаго благоустройства и пр., между тѣмъ какъ общія мѣры въ тѣхъ же областяхъ предоставлены попрежнему земскимъ учрежденіямъ высшихъ порядковъ.

Право завѣдыванія собственными капиталами и имуществами, составляющее одинъ ихъ характерныхъ признаковъ самоуправляющихся организацій, предоставлено волостному земству въ силу п. б ст. 3; согласно п. в той же статьи, вѣдѣнію волостныхъ земскихъ учрежденій предоставлено установленіе по соглашенію съ уѣздными и губернскими земскими учрежденіями способовъ участія въ разнаго рода земскихъ мѣропріятіяхъ, совершаемыхъ за счетъ и подъ руководствомъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ. Это послѣднее правило послужитъ лучшимъ способомъ установленія соотвѣтственныхъ отношеній между учрежденіями, дѣятельность которыхъ тѣсно между собою связана.

Завѣдываніе земскимъ страхованіемъ изъято изъ вѣдѣнія волостныхъ земскихъ учрежденій, которыя исполняютъ только отдѣльныя по сему предмету порученія губернскихъ и уѣздныхъ земствъ. Наконецъ разсматриваемый законъ восполняетъ пробѣлъ дѣйствующаго положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, вводя въ сферу компетенціи волостного земства устройство общественныхъ учрежденій мелкаго кредита (п. о ст. 3); право устройства кредитныхъ учрежденій, недавно отнятое у губернскихъ и уѣздныхъ земствъ и возстановленное въ послѣднее время только отчасти, должно быть опредѣленно оговорено въ будущемъ законѣ о земскихъ учрежденіяхъ.

Статья 4-я разсматриваемаго законопроекта раздѣляетъ волостныя земскія учрежденія на волостныя земскія собранія и волостныя земскія управы, ставя такимъ образомъ волостныя управы въ качествѣ волостныхъ земскихъ учрежденій наряду съ волостными собраніями и придавая имъ тѣмъ самымъ извѣстную самостоятельность, какъ по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ, такъ и по отношенію къ администраціи.

Самостоятельность волостныхъ земскихъ учрежденій въ кругѣ ввѣренныхъ имъ дѣлъ устанавливается ст. 5 закона; предѣлы этой самостоятельности указаны тою же статьей согласно коей случаи и порядокъ, въ которыхъ дѣйствія и распоряженія волостныхъ земскихъ учрежденій подлежатъ утвержденію и наблюденію общихъ правительственныхъ властей, опредѣляются закономъ.

Статья 6-я закона о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ придаетъ этимъ учрежденіямъ права юридическихъ лицъ, а ст. 7 предоставляетъ частнымъ лицамъ, обществамъ и установленіямъ, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями волостныхъ учрежденій право иска на общемъ основаніи.

Заявленія частныхъ лицъ, обществъ и установленій о нарушеніи правъ ихъ постановленіями волостныхъ земскихъ собраній, а также жалобы на незаконность обращенныхъ къ исполненію постановленій волостныхъ собраній, разсматриваются порядкомъ установленнымъ для разсмотрѣнія подобнаго же рода дѣлъ, касающихся уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій (ст. 3).

Разница въ порядкѣ разсмотрѣнія заключается только въ томъ, что обязанности губернатора по отношенію уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій исполняются въ отношеніи учрежденій волостныхъ особымъ правительственнымъ инспекторомъ. Должность правительственнаго инспектора учреждается потому, что обязанности надзора за одною или двумя сотнями волостныхъ земствъ, входящихъ въ составъ одной губерніи, не могутъ быть съ удобствомъ возложено на губернатора. Обязанности правительственнаго инспектора по отношенію къ волостнымъ земствамъ изложены въ главѣ IV разсматриваемаго закона, подробное же положеніе объ этой вновь учреждаемой должности войдетъ въ составъ закона объ уѣздномъ управленіи.

II.

Порядокъ установленія границъ земскихъ волостей.

Вторая глава законопроекта о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ излагаетъ порядокъ опредѣленія границъ земскихъ волостей.

При опредѣленіи этихъ границъ необходимо было имѣть въ виду нынѣ существующія крестьянскія волости, несмотря на то, что большинство изъ нихъ выродилось въ чисто административныя единицы, утративъ вмѣстѣ съ симъ присущій имъ до извѣстной степени характеръ организацій самоуправляющихся. Многія изъ нынѣ существующихъ крестьян-

кихъ волостныхъ обществъ владѣютъ весьма цѣнными имуществами, которыя на тѣхъ или другихъ условіяхъ должны перейти въ собственность внѣсословнаго волостного земства. Само собою разумѣется, что условія подобнаго перехода несравненно легче могутъ быть выработаны въ томъ случаѣ если волостное общество—собственникъ имущества представитъ собою главное ядро земской волости.

Съ другой стороны нельзя также и отрицать извѣстной привычки населенія крестьянской волости къ веденію именно въ своей волости дѣлъ административнаго и судебнаго, а отчасти и хозяйственнаго характера. Всѣ эти соображенія съ полной убѣдительностью доказываютъ, что при раздѣленіи уѣзда на земскія волости не можетъ быть ни въ какомъ случаѣ игнорируемо существующее дѣленіе на волости крестьянскія. Съ другой стороны не представляется возможности отожествить нынѣ существующія крестьянскія волости съ будущими земскими волостями: препятствіемъ къ этому послужатъ: чрезвычайное разнообразіе крестьянскихъ волостей какъ по населенію, такъ и по территоріи и случайное, часто противорѣчащее интересамъ населенія распредѣленіе населенныхъ мѣстъ между волостями. Всѣ отступленія отъ раціональнаго разграниченія волостей должны быть по возможности исправлены при опредѣленіи границъ земскихъ волостей, но вмѣстѣ съ симъ границы многихъ тысячъ земскихъ волостей въ государствѣ не могутъ быть первоначально установлены или на продолжительное время фиксированы порядкомъ законодательнымъ. Опредѣленіе числа земскихъ волостей въ каждомъ уѣздѣ, установленіе границъ между ними должно быть произведено на мѣстахъ, при чемъ наиболѣе подходящимъ органомъ для производства этой работы является самоуправляющаяся организація высшаго порядка, т. е. губернское земство (ст. 9).

При опредѣленіи величины земскихъ волостей законъ устанавливаетъ для нихъ только наименьшій предѣлъ, руководствуясь при этомъ не территоріей волостей, а ея населеніемъ.

Наименьшимъ предѣломъ принято населеніе существующей крестьянской волости въ 5.000 душъ обоего пола; при меньшемъ населеніи земской волости, веденіе самостоятельнаго земскаго хозяйства представилось бы весьма затруднительнымъ. На основаніи законопроекта (ст. 10) нынѣ существующія крестьянскія волости съ населеніемъ обоего пола не менѣе 5.000 душъ не могутъ, безъ согласія волостного общества, выраженнаго въ приговорѣ волостного схода, быть присоединяемы для образованія земскихъ волостей къ волостямъ сосѣднимъ, или раздѣляемы между сосѣдними волостями.

Волости же съ меньшимъ населеніемъ могутъ быть, безъ согласія волостного общества, раздѣляемы между сосѣдними волостями, или же присоединяемы къ сосѣднимъ волостямъ.

Земскія волости съ населеніемъ менѣе 5.000 душъ могутъ быть образованы въ видѣ исключенія изъ волостей существующихъ, но не иначе какъ съ разрѣшенія губернскаго собранія, по ходатайству о томъ волостного общества и при наличности особаго рода условій, вызывающихъ необходимость въ образованіи подобнаго рода волостей (ст 11). При первоначальномъ опредѣленіи числа земскихъ волостей, а также границъ

ихъ и состава, законъ предусматриваетъ рядъ мѣръ, дающихъ возможность населенію высказать свои пожеланія и отстаивать свои законные интересы. При первоначальномъ опредѣленіи состава земскихъ волостей, крестьянскіе волостные сходы нынѣ существующихъ волостей съ населеніемъ болѣе 5.000, постановляютъ, по предложенію уѣздной управы, приговоры, въ которыхъ должно быть опредѣленно выражено: признается ли желательнымъ преобразованіе существующей волости въ отдѣльную земскую волость или же допустимо соединеніе ея съ другими волостями, а также желательно ли измѣненіе состава волости путемъ отчисленія отъ нея или же причисленія къ ней отдѣльныхъ селеній (ст. 12).

Волостные сходы волостей съ населеніемъ меньшимъ 5000 душъ постановляютъ приговоры относительно присоединенія ихъ къ одной изъ сосѣднихъ волостей, или же относительно присоединенія отдѣльныхъ селеній волости къ сосѣднимъ волостямъ (ст. 13).

Предварительное распредѣленіе уѣзда на земскія волости составляется уѣздною управой, причемъ управа обязана руководствоваться приговорами волостныхъ сходовъ, поскольку заключающіяся въ этихъ приговорахъ заявленія не находятся во взаимномъ противорѣчіи. Въ случаѣ противорѣчія между заявленіями волостныхъ сходовъ, управа разрѣшаетъ ихъ, руководствуясь требованіями закона и согласно мѣстныхъ условій, избѣгая по возможности раздѣленія нынѣ существующихъ волостей (ст. 14).

Послѣ опредѣленія числа земскихъ волостей и распредѣленія между ними селеній, управа раздѣляетъ между волостями остальные населенные пункты уѣзда и опредѣляетъ границы земской волости, руководствуясь при этомъ данными генеральнаго и спеціальнаго межеваній. Межевыя дачи по возможности не раздѣляются между волостями. Законъ не требуетъ непремѣннаго означенія въ натурѣ границъ земскихъ волостей, вслѣдствіе крайней сложности вызываемыхъ этимъ требованіемъ межевыхъ работъ, но въ случаѣ необходимости раздѣленія между волостями дачъ генеральнаго или спеціальнаго межеваній, предписываетъ указать пространство земли, отнесенное къ каждой волости.

Сдѣланное управой предварительное распредѣленіе уѣзда на земскія волости доводится до свѣдѣнія всѣхъ заинтересованныхъ въ томъ учрежденій и лицъ, которыя могутъ представить всѣ свои по этому поводу замѣчанія въ уѣздную управу (ст. 16).

Проектъ распредѣленія, составленный управою, разсматривается со всѣми поступившими по немъ замѣчаніями, уѣзднымъ земскимъ собраніемъ которое или одобряетъ сдѣланное управой распредѣленіе, или же вноситъ въ него свои измѣненія (ст. 17). Опредѣленія по сему предмету уѣзднаго собранія представляются въ губернское собраніе, которое постановляетъ по нимъ окончательное рѣшеніе (ст. 18). Дальнѣйшее измѣненіе въ составѣ земскихъ волостей или ихъ границахъ производится уѣзднымъ земскимъ собраніемъ по ходатайству о томъ подлежащихъ волостныхъ собраній. Постановленія уѣздныхъ собраній подлежатъ обжалованію передъ собраніями губернскими (ст. 19).

Независимо отъ всего вышеизложеннаго, законъ предоставляетъ губернскимъ собраніямъ составленіе общихъ для всей губерніи правилъ относительно числа земскихъ волостей, границъ ихъ и состава. Правила эти,

само собою разумѣется, не должны ни въ чемъ противорѣчить требованіямъ настоящаго закона. Измѣненіе состава и границъ земскихъ волостей для приведенія ихъ въ соотвѣтствіе съ изданными губернскимъ земскимъ собраніемъ правилами, возлагается на уѣздныя земства (ст. 20).

III.

Объ избраніи волостныхъ гласныхъ.

Волостное земское собраніе образуется изъ гласныхъ, избираемыхъ на трехлѣтній срокъ на основаніи всеобщаго, прямаго и равнаго избирательнаго права (ст. 21). Для избранія волостныхъ гласныхъ населеніе пользуется тѣмъ же избирательнымъ правомъ, которое предполагается предоставить населенію уѣзда для избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ согласно соотвѣтствующаго законопроекта.

Число волостныхъ гласныхъ для каждой волости опредѣляется, въ зависимости отъ населенія волости, отъ 30 до 80. (ст. 22). Избраніе гласныхъ производится по сельскимъ избирательнымъ округамъ (ст. 21), причемъ общее число гласныхъ волостного земства раздѣляется между избирательными округами пропорціонально количеству населенія каждаго округа (ст. 22).

Право избирать волостныхъ земскихъ гласныхъ принадлежитъ тѣмъ изъ жителей данной волости, которымъ принадлежитъ также и право участія въ выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ (ст. 26). Въ виду того, что требуемый при избраніи уѣздныхъ гласныхъ цензъ пребыванія въ предѣлахъ уѣзда замѣняется цензомъ пребыванія въ предѣлахъ волости, избирательные списки для уѣздныхъ и волостныхъ выборовъ не будутъ въ точности совпадать между собою, но разница въ спискахъ будетъ настолько незначительна, что совмѣстное веденіе ихъ не представитъ затрудненія. Самое составленіе списковъ возлагается на волостную земскую управу, и производится по правиламъ, установленнымъ закономъ о выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ для составленія списковъ уѣздныхъ избирателей (ст. 27).

Право быть избраннымъ въ волостные гласные предоставлено всѣмъ лицамъ, имѣющимъ право быть избранными въ уѣздные гласные, т. е. не ограничено условіями, съ которыми сопряжено пользованіе активнымъ избирательнымъ правомъ (ст. 29). Такое расширеніе пассивнаго избирательнаго права вызвано увѣренностью, что предоставленіе избирательной коллегіи возможно широкаго выбора будетъ въ значительной мѣрѣ содѣйствовать пополненію волостного собранія достойнѣйшими представителями населенія. Распредѣленіе населенныхъ мѣстъ волости между сельскими избирательными округами производится уѣзднымъ земскимъ собраніемъ, между тѣмъ какъ предварительный проектъ такого распредѣленія дѣлается подлежащимъ волостнымъ земскимъ собраніемъ (ст. 22). Каждое отдѣльное населенное мѣсто волости, на долю котораго по численности населенія приходится по крайней мѣрѣ одинъ гласный, образуетъ отдѣльный избирательный округъ (ст. 25). Завѣдываніе производствомъ

выборовъ возлагается на избирательныя комиссіи, волостную и сельскую (ст. 30).

Комиссія эти образуются аналогично предусмотрѣннымъ закономъ объ избраніи уѣздныхъ земскихъ гласныхъ комиссіямъ окружнымъ и участковымъ. Самые выборы производятся по сельскимъ избирательнымъ округамъ, примѣняясь къ порядку, изложенному въ томъ же законѣ, причемъ обязанности земскихъ избирательныхъ комиссій уѣздной и окружной возлагаются, поскольку это соотвѣтствуетъ правиламъ разсматриваемаго законопроекта, на избирательныя комиссіи волостную и сельскую (ст. 33).

IV.

О волостномъ земскомъ собраніи.

Законъ о волостныхъ земскихъ учрежденіяхъ придаетъ волостному земскому собранію власть распорядительную, право надзора за исполнительными органами и рѣшеніе дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдѣнію волостныхъ собраній, какъ разсматриваемымъ закономъ, такъ и подлежащими узаконеніями, (ст. 37) т. е. присваиваетъ волостному собранію въ ряду земскихъ учрежденій то же значеніе, которое принадлежитъ земскимъ собраніямъ губернскому и уѣздному въ предѣлахъ компетенціи каждаго изъ нихъ Перечень предметовъ, подлежащихъ вѣдѣнію волостнаго земскаго собранія содержится въ ст. 42 разсматриваемаго законопроекта.

Волостному земскому собранію предоставляется право избранія своего предсѣдателя и его замѣстителя; предсѣдатель волостной управы предсѣдательствуетъ въ собраніи только до избранія предсѣдателя (ст. 34). Волостныя собранія открываются и закрываются своими предсѣдателями засѣданія ихъ происходятъ публично (ст. 35). Законнымъ составомъ собранія считается половина числа гласныхъ, опредѣленнаго для каждой волости (ст. 36).

Право назначенія сборовъ на удовлетвореніе нуждъ волости принадлежитъ волостному собранію; право это принадлежитъ ему по отношенію къ волости, за указаннымъ ниже исключеніемъ въ томъ же объемѣ, въ которомъ оно предоставлено земскимъ учрежденіямъ высшихъ порядковъ по отношенію уѣзда и губерніи (ст. ст. 38 и 41).

Финансовое право волостного собранія ограничено по сравненію съ таковымъ же правомъ уѣзднаго и губернскаго земскихъ собраній только въ отношеніи находящихся въ волости казенныхъ земельныхъ дачъ и крупныхъ промышленныхъ заведеній.

Сборы съ промышленныхъ заведеній и казенныхъ земельныхъ дачъ оцѣнка которыхъ превосходитъ опредѣленный размѣръ, поступаютъ въ непосредственное распоряженіе волостныхъ земскихъ учрежденій только въ извѣстной части. Весь остальной сборъ съ этого рода имуществъ взимается уѣздною управою, и распредѣляется ею между земскими волостями уѣзда пропорціонально высотѣ обложенія каждой волости (ст. 39). Правило это основано на томъ соображеніи, что къ составу нѣкоторыхъ волостей могутъ принадлежать имущества, по цѣнности своей составляющія значительную часть всего облагаемаго волостнымъ сборомъ имущества (треть, половина или даже болѣе). Причисленіе столь крупнаго имущества къ со-

ставу той или другой волости зависитъ часто отъ обстоятельствъ совершенно случайныхъ. Поступленіе всего сбора съ имуществъ подобнаго рода въ распоряженіе одной волости создавало бы для этой волости финансовую привилегію, несправедливую потому, что увеличеніе расходовъ волостного управленія, вслѣдствіе причисленія къ составу волости, напримѣръ, крупнаго промышленнаго заведенія будетъ значительно менѣе, чѣмъ увеличеніе доходовъ волости отъ обложенія этого заведенія волостнымъ сборомъ. Распредѣленіе остаточнаго сбора съ крупныхъ имуществъ междуземскими волостями уѣзда пропорціонально высотѣ обложенія въ каждой волости введено съ цѣлью оказать помощь тѣмъ именно волостямъ, которыя находятся въ наиболѣе неблагопріятныхъ финансовыхъ условіяхъ. Опредѣленіе части сбора, поступающаго въ непосредственное распоряженіе волостного земства, съ такимъ, впрочемъ, разсчетомъ, чтобы эта часть уменьшалась по мѣрѣ возрастанія отношенія оцѣнки имущества къ оцѣнкѣ всѣхъ облагаемыхъ въ волости имуществъ, возлагается на губернское земское собраніе (ст. 40).

Очередныя волостныя земскія собранія созываются три раза въ годъ, причемъ одно изъ этихъ собраній, то именно, въ которомъ разсматривается смѣта волости, назначается въ сентябрѣ, между тѣмъ какъ время двухъ другихъ очередныхъ земскихъ собраній опредѣляется самимъ волостнымъ собраніемъ (ст. 43). По причинамъ, перечисленнымъ въ законѣ (ст. 44), могутъ быть созываемы чрезвычайныя собранія, отличающіяся отъ очередныхъ собраній тѣмъ, что вопросы, подлежащіе обсужденію этихъ собраній, должны быть точно опредѣлены, а списокъ ихъ долженъ быть сообщенъ гласнымъ, одновременно съ приглашеніемъ на собраніе (ст. 44).

Надзоръ за законностью постановленій волостныхъ земскихъ собраній заключается въ томъ, что правительственному инспектору, получающему въ копіяхъ всѣ постановленія волостныхъ собраній со всѣми къ нимъ приложеніями (ст. 46), предоставляется право останавливать постановленія волостного собранія, въ случаѣ несогласія ихъ съ закономъ или же нарушенія со стороны волостного собранія круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій волостныхъ земскихъ учрежденій. (ст. 50).

Остановленныя уѣзднымъ инспекторомъ постановленія волостного собранія передаются имъ на разсмотрѣніе административнаго отдѣленія окружнаго суда, которое, въ отношеніи порядка разсмотрѣнія постановленій, отмѣны ихъ и приведенія въ исполненіе, руководствуется правилами, установленными для уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій. Постановленія волостного земскаго собранія требуютъ утвержденія только въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, причемъ право утвержденія этихъ постановленій принадлежитъ уѣзднымъ земскимъ собраніямъ. Утвержденію уѣзднаго земскаго собранія подлежатъ (ст. 48) постановленія волостныхъ собраній: 1) о сборахъ съ проѣзжающихъ по земскимъ переправамъ и переправамъ, содержимымъ частными лицами, въ виду того, что подобныя постановленія касаются интересовъ не только жителей данной волости, но и обитателей другихъ мѣстностей уѣзда; 2) объ установленіи натуральной и денежной повинности по истребленію вредныхъ

для полей, луговъ, садовъ и лѣсовъ животныхъ, въ видахъ того, что общее руководство подобнаго рода мѣрами принадлежитъ уѣздному и губернскому земству, и, наконецъ, 3) постановленія о займахъ, за исключеніемъ позаимствованій изъ спеціальныхъ капиталовъ, съ цѣлью большаго контроля надъ финансовой состоятельностью волостного земства.

V.

О волостной земской управѣ.

Исполнительнымъ органомъ волостного земскаго собранія является коллегіальное учрежденіе—волостная земская управа, состоящая изъ предсѣдателя и двухъ членовъ; число членовъ управы, по постановленію волостного собранія, можетъ быть увеличено до четырехъ (ст. 52).

Въ качествѣ исполнительнаго органа волостного земства, волостная земская управа завѣдуетъ дѣлами земскаго хозяйства и управленія; важнѣйшія дѣйствія волостной управы въ качествѣ исполнителя постановленій волостного земства, перечислены въ ст. 53.

Кромѣ обязанностей, перечисленныхъ въ только-что упомянутой статьѣ, законопроектъ возлагаетъ еще на волостныя управы весьма важныя обязанности по воинскому и гражданскому управленію въ предѣлахъ земской волости (ст. 54).

Большая часть этихъ обязанностей возложена на существующія волостныя правленія, вслѣдствіе чего и нѣтъ основаній опасаться, чтобы исполненіе ихъ оказалось непосильнымъ для волостныхъ земскихъ управъ. Къ важнѣйшимъ изъ этихъ обязанностей относится: веденіе избирательныхъ списковъ для избранія какъ волостныхъ, такъ и уѣздныхъ гласныхъ, веденіе поземельныхъ книгъ и описей всѣхъ подлежащихъ оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ и начисленіе оклада сборовъ губернскихъ, уѣздныхъ и волостныхъ, разсылка окладныхъ листовъ какъ государственныхъ, такъ и земскихъ сборовъ и наблюденіе за своевременной раскладкою сборовъ въ земельныхъ обществахъ, пріемъ платежей по земскимъ сборамъ и по государственному поземельному налогу, выдача видовъ на жительство и, наконецъ, веденіе посемейныхъ списковъ и распоряженія о призывѣ къ воинской повинности.

Исполненіе всѣхъ этихъ обязанностей возлагается на коллегію управы, нѣкоторыя же менѣе важныя обязанности, указанныя въ законѣ (ст. 54), могутъ быть возложены управой на одного изъ членовъ ея. Въ отношеніи порядка разсмотрѣнія волостною управою подлежащихъ вѣдѣнію ея дѣлъ, а также въ отношеніи внутренняго распорядка въ управѣ, въ отношеніи опредѣленія и увольненія волостныхъ служащихъ, опредѣляемыхъ по найму, соблюдаются правила, установленныя для губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій (ст 55).

Проектъ Городового Положенія.

(Составленъ особой подкомиссіей при парламентской фракціи партіи народной свободы въ первой Думѣ. Дальнѣйшаго движенія проектъ не получилъ за роспускомъ Думы. Онъ напечатанъ въ журналѣ „Самоуправленіе" 1907, № 5 и въ сборникѣ „Первая Государственная Дума", вып. II, стр. 206—217).

Глава первая.

Общія положенія.

1. Городскому Обществу предоставляется право самоуправленія, осуществляемое Городскимъ Общественнымъ Управленіемъ на основаніи сего Положенія.

2. Городское Общественное Управленіе, какъ представитель интересовъ городского населенія, завѣдуетъ и распоряжается всѣми городскими имуществами, капиталами, оброчными статьями, сборами, общественнымъ хозяйствомъ вообще, его благоустройствомъ, личною и общественною безопасностью, а также всѣми дѣлами мѣстной общественной жизни, поскольку онѣ не противорѣчатъ общегосударственнымъ законамъ и установленіямъ.

3. Городское Общество владѣетъ своими имуществами и капиталами на правахъ юридическаго лица.

4. Городское Общественное Управленіе, въ предѣлахъ предоставленной ему настоящимъ Положеніемъ власти, дѣйствуетъ вполнѣ самостоятельно. Государственная власть и ея органы наблюдаютъ лишь за законностью его постановленій и распоряженій.

5. Городское Общественное Управленіе состоитъ изъ слѣдующихъ учрежденій: а) Избирательныхъ Собраній, б) Городской Думы и в) Городской Управы и подвѣдомственныхъ ей органовъ.

Глава вторая.

Избирательныя собранія.

6. Для избранія гласныхъ Городской Думы образуются черезъ каждые три года во всѣхъ городахъ Россійской Имперіи, а также и въ другихъ поселеніяхъ, на которыя будетъ распространено дѣйствіе настоящаго Положенія, избирательныя собранія, состоящія изъ лицъ, имѣющихъ право участія въ выборахъ и внесенныхъ въ избирательные списки.

7. Для производства выборовъ города, съ большимъ числомъ избирателей раздѣляются на избирательные участки, число и гра-

ницы которыхъ опредѣляются Городскою Думою. Разверстка между участками числа гласныхъ, подлежащихъ избранію въ каждомъ изъ нихъ, производится Городскою Управою, пропорціонально количеству избирателей участка.

Примѣчаніе. При введеніи настоящаго Положенія въ дѣйствіе избирательные участки устанавливаются по существующимъ въ данное время полицейскимъ участкамъ.

8. Избирательные списки составляются и ведутся Городской Управой въ полной исправности, съ своевременными отмѣтками объ измѣненіяхъ въ личномъ составѣ избирателей, и публикуются во всеобщее свѣдѣніе не позже какъ за два мѣсяца до дня, назначеннаго для выборовъ. Порядокъ и способы публикаціи ихъ устанавливаются Городскою Думою.

Примѣчаніе. Въ городахъ, раздѣленныхъ, вслѣдствіе большого числа избирателей, на избирательные участки, составленіе избирательныхъ списковъ можетъ быть предоставлено Городскою Думою участковымъ избирательнымъ комиссіямъ. Составъ комиссій и порядокъ веденія дѣлъ въ нихъ устанавливается Городскою Думою.

9. Въ теченіе трехъ недѣль со дня публикаціи избирательныхъ списковъ каждому жителю города предоставляется подавать въ Городскую Управу или въ участковую комиссію, по принадлежности, заявленія о пропускахъ и неправильностяхъ, замѣченныхъ имъ въ опубликованномъ спискѣ. По истеченіи указаннаго срока, никакія замѣчанія и жалобы не допускаются. Обо всѣхъ измѣненіяхъ и дополненіяхъ въ спискахъ доводится до всеобщаго свѣдѣнія, не позже какъ за мѣсяцъ до дня выборовъ, тѣмъ же способомъ, какой былъ примѣненъ для публикаціи списковъ. Жалобы на дѣйствія Городской Управы или участковыхъ избирательныхъ комиссій подаются въ недѣльный срокъ со дня публикаціи исправленнаго списка въ особыя по дѣламъ о выборахъ присутствія окружнаго суда, которыя обязаны сдѣлать свои постановленія по этимъ жалобамъ не позже, какъ за недѣлю до дня выборовъ. Рѣшенія присутствій—окончательныя и не подлежатъ отмѣнѣ.

10. Выборы гласныхъ производятся публично въ помѣщеніяхъ, отводимыхъ Городскою Управою для участковыхъ комиссій, которыя составляются изъ гласныхъ и избирателей по указанію Городской Думы. Комиссія должна состоять не менѣе какъ изъ пяти членовъ, выбирающихъ изъ своей среды предсѣдателя, избираемаго въ первомъ засѣданіи ея, которое созывается городскимъ головою передъ началомъ составленія избирательныхъ списковъ.

11. Всякій городской обыватель, безъ различія пола, національности и вѣроисповѣданія, имѣетъ право участвовать въ выборахъ и быть избраннымъ въ гласные Думы, если онъ: а) русскій подданный, б) достигъ 21-лѣтняго возраста и в) прожилъ въ городѣ, въ которомъ желаетъ воспользоваться избирательнымъ правомъ, не менѣе шести мѣсяцевъ до дня выборовъ, или, не проживая въ городѣ, но

владѣя въ немъ имуществомъ, уплачивалъ въ годъ выборовъ какой-либо городской налогъ.

12. Права участія въ выборахъ не имѣютъ: а) лишенные гражданскихъ правъ, или ограниченные въ правахъ по судебнымъ приговорамъ, на срокъ лишенія или ограниченія ихъ правъ; б) осужденные судебнымъ приговоромъ за проступки или преступленія по 169—181 ст. Уст. о наказ., налаг. мир. суд.; в) состоящіе подъ опекою и подвергшіеся несостоятельности, впредь до опредѣленія свойства ея, и всѣ несостоятельные должники, кромѣ признанныхъ несчастными; г) состоящіе на дѣйствительной службѣ въ арміи или флотѣ, на мѣстѣ ихъ служенія; д) члены государственной, городской или земской полиціи; е) генералъ-губернаторы, градоначальники, губернаторы и вице-губернаторы въ предѣлахъ подвѣдомственной имъ мѣстности и члены особаго присутствія суда по земскимъ и городскимъ дѣламъ.

13. Избиратель подаетъ свой голосъ въ томъ избирательномъ участкѣ, въ предѣлахъ котораго числится по избирательному списку, или въ которомъ владѣетъ имуществомъ, по коему внесенъ въ избирательный списокъ.

14. Каждый избиратель пользуется однимъ голосомъ; право голоса—личное и не можетъ быть передаваемо по довѣренности.

15. Гласные избираются изъ числа всѣхъ избирателей по общему списку, независимо отъ принадлежности къ тому или другому избирательному участку.

16. Избраніе производится въ участковой избирательной комиссіи посредствомъ закрытыхъ записокъ установленной формы, которыя подаются избирателями лично предсѣдательствующему комиссіи и опускаются послѣднимъ, въ присутствіи избирателя, въ избирательную урну. Записки могутъ быть изготовляемы заранѣе, подаются закрытыми и включаютъ въ себѣ наименованія лицъ, за которыхъ подается голосъ. Число названныхъ въ запискѣ лицъ не должно превышать числа гласныхъ, причитающихся на тотъ участокъ, въ которомъ она подана.

17. Избранными въ гласные признаются лица, получившія въ данномъ участкѣ абсолютное большинство голосовъ по числу избирателей, принимавшихъ участіе въ баллотировкѣ. Лица, избранныя въ гласные одновременно въ нѣсколькихъ участкахъ, признаются избранниками того изъ нихъ, въ которомъ ими получено наибольшее число избирательныхъ голосовъ.

18. Если въ первый день выборовъ не было избрано абсолютнымъ большинствомъ назначенное для участка число гласныхъ, то черезъ двѣ недѣли производятся дополнительные выборы, при которыхъ избранными признаются лица, получившія наибольшее число голосовъ, причемъ абсолютнаго большинства не требуется.

Примѣчаніе. Въ случаяхъ, когда избрано абсолютнымъ большинствомъ количество гласныхъ, превышающее установленное для участка число ихъ, излишне избранные зачисляются въ кандидаты.

19. Выборы производятся во всѣхъ городахъ Россійской Имперіи одновременно, въ первое воскресеніе іюня мѣсяца.

20. Жалобы на неправильности, допущенныя во время выборовъ, подаются въ трехдневный срокъ со дня выборовъ въ особое присутствіе суда, обязанное вынести опредѣленіе по нимъ въ теченіе семи дней со дня подачи жалобы. Если жалоба признается основательной и касается всего выборнаго производства въ участкѣ, присутствіе отмѣняетъ выборы, а Городская Управа назначаетъ новые выборы черезъ двѣ недѣли со дня кассировавшаго выборы постановленія. Если-же неправильности касаются отдѣльныхъ лицъ, избраніе которыхъ будетъ признано присутствіемъ недѣйствительнымъ, то такія лица замѣняются слѣдующими за признанными законно избранными гласными, въ порядкѣ полученнаго ими большинства голосовъ.

21. Въ случаѣ выбытія изъ состава Городской Думы болѣе одной трети его и если притомъ до окончанія выборнаго срока остается болѣе года, назначаются дополнительные выборы по тѣмъ участкамъ, въ которыхъ были избраны выбывшіе гласные.

22. Подробности производства выборовъ, не предусмотрѣнныя настоящимъ Положеніемъ, опредѣляются инструкціею Городской Думы, составленною для руководства Городской Управы и избирательныхъ комиссій.

Глава третья.

Городская Дума.

23. Городская Дума состоитъ изъ гласныхъ, число которыхъ опредѣляется для каждаго города соотвѣтственно количеству населенія, сообразно правиламъ, указаннымъ въ приложеніи къ настоящему Положенію. Гласные избираются на три года и исполняютъ свои обязанности безвозмездно, за исключеніемъ тѣхъ изъ нихъ, которые избраны въ составъ исполнительныхъ органовъ Думы. Кромѣ гласныхъ по избранію, въ число членовъ Думы входятъ на правахъ гласныхъ: въ столичныхъ и губернскихъ городахъ—предсѣдатели губернской и уѣздной земскихъ управъ, а въ остальныхъ городахъ и въ поселеніяхъ, на которыя будетъ распространено дѣйствіе сего Положенія,—предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ.

24. Гласные: а) признанные по суду виновными въ преступленіяхъ и проступкахъ, влекущихъ за собою лишеніе или ограниченіе правъ или исключеніе изъ службы, а равно и осужденные за проступки‘ предусмотрѣнные ст. 169—181 Уст. о нак., налаг. мир. суд.; б) признанные злостными или неосторожными несостоятельными должниками; в) занявшіе послѣ избранія въ гласные какую-либо должность, лишающую права быть избирателемъ (ст. 12 Пол.) и г) неявлявшіеся безъ уважительныхъ причинъ, послѣдовательно, одно за другимъ, на десять засѣданій Думы,—считаются утратившими права гласныхъ и исключаются изъ состава Думы. Гласные, состоящіе подъ судомъ по обвиненію въ преступныхъ дѣяніяхъ, влекущихъ за собою лише-

ніе или ограниченіе правъ, за исключеніемъ проступковъ по дѣламъ печати, или объявленные несостоятельными должниками, устраняются изъ состава гласныхъ впредь до судебнаго приговора или выясненія свойства несостоятельности. Внѣ этихъ случаевъ званіе гласнаго неотъемлемо.

25. Городская Дума, какъ распорядительный органъ Городскаго Общества, по всѣмъ касающимся его дѣламъ и въ предѣлахъ полномочій, устанавливаемыхъ настоящимъ Положеніемъ, дѣйствуетъ самостоятельно, и постановленія ея, за указанными въ законѣ ограниченіями, не подлежатъ утвержденію и приводятся въ исполненіе немедленно.

26. Предметы вѣдомства Городской Думы суть:

а) организація и производство городскихъ выборовъ;

б) установленіе штатовъ Городскаго Общественнаго Управленія;

в) разсмотрѣніе и утвержденіе смѣты городскихъ расходовъ и доходовъ, а также и отчетовъ своихъ исполнительныхъ органовъ;

г) всѣ дѣла, касающіяся наружнаго благоустройства города: завѣдываніе устройствомъ и содержаніемъ улицъ, площадей, мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ садовъ, бульваровъ, набережныхъ, каналовъ, прудовъ, канавъ, протоковъ, мостовъ, гатей и переправъ, а равно и уличнымъ движеніемъ и освѣщеніемъ;

д) измѣненія въ Высочайше утвержденномъ планѣ города;

Примѣчаніе. При измѣненіи городского плана когда при этомъ ограничивается право общественнаго пользованія улицами, площадями, садами и путями воднаго сообщенія, требуется разрѣшеніе законодательной власти.

е) завѣдываніе и распоряженіе всѣми видами городскихъ имуществъ, капиталами и оброчными статьями:

ж) всякаго рода городскія предпріятія, имѣющія цѣлью благоустройство города и благосостояніе его жителей, не противорѣчащія общегосударственнымъ установленіямъ:

з) общественная и частная безопасность: завѣдываніе городскою полиціею, противо-пожарныя мѣры (пожарныя команды и страхованія отъ огня);

Примѣчаніе. Порядокъ перехода въ завѣдываніе Городскихъ Управленій мѣстной полиціи устанавливается особымъ закономъ, до изданія котораго полицейская часть управляется на основаніи существующихъ законоположеній.

и) народное образованіе: устройство всякаго рода учебныхъ заведеній и самостоятельное завѣдываніе ими какъ въ хозяйственномъ, такъ и въ учебно-воспитательномъ отношеніи; организація мѣстнаго школьнаго управленія и утвержденіе учебныхъ программъ въ учреждаемыхъ или содержимыхъ городомъ учебныхъ заведеніяхъ; постановка внѣ-школьнаго образованія и завѣдываніе имъ; участіе въ учебно-воспитательныхъ дѣлахъ въ находящихся въ городѣ учебныхъ заведеніяхъ, содержимыхъ на государственный счетъ;

і) охраненіе народнаго здоровья: устройство и завѣдываніе санитарной частью; устройство и содержаніе боень, рынковъ, лавокъ и базаровъ для продажи съѣстныхъ припасовъ и наблюденіе за частными предпріятіями этого рода; мѣропріятія для борьбы съ заразными болѣзнями, эпидеміями и эпизоотіями; устройство, содержаніе и завѣдываніе больничными и благотворительными заведеніями и наблюденіе за частными заведеніями этого рода; призрѣніе бѣдныхъ и мѣропріятія противъ нищенства;

к) попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности и выдача разрѣшеній на устройство фабрикъ, заводовъ и другихъ предпріятій; непосредственный надзоръ за состояніемъ ремесленныхъ мастерскихъ и попеченіе о положеніи рабочихъ, въ особенности дѣтей въ торгово-промышленныхъ заведеніяхъ;

л) городскіе финансы: управленіе городскими капиталами и текущими денежными суммами: городскіе доходы и расходы; налоги, сборы и повинности; установленіе предметовъ обложенія, переложеніе натуральныхъ повинностей на денежныя, установленіе таксъ; опредѣленіе размѣра мѣстныхъ повинностей, налоговъ и сборовъ; заключеніе займовъ на удовлетвореніе городскихъ потребностей и нуждъ; выдача концессій для эксплуатаціи городскихъ предпріятій;

Примѣчаніе 1. Установленіе новыхъ видовъ налоговъ, выдача концессій и заключеніе займовъ, уплата процентовъ и погашенія по которымъ превышаетъ 10% ежегодныхъ поступленій отъ обложенія имуществъ и доходовъ отъ оброчныхъ статей, требуетъ утвержденія законодательной власти.

Примѣчаніе 2. Всѣ городскіе сборы, налоги, и недоимки взыскиваются въ одинаковомъ порядкѣ съ государственными и земскими.

м) разсмотрѣніе жалобъ на дѣйствія и распоряженія Городской Управы;

н) увольненіе и преданіе суду выборныхъ должностныхъ лицъ Городского Общественнаго Управленія;

о) Избраніе представителей Городского Общественнаго Управленія въ земскія или иныя общественныя учрежденія, когда такое представительство установлено Положеніями объ этихъ учрежденіяхъ; а равно и избраніе представителей въ частныя учрежденія, когда городское представительство, согласно ходатайства послѣднихъ, признается Город. Думою. полезнымъ;

п) изданіе обязательныхъ для городскихъ жителей, постановленій по городскому благоустройству, общественной и частной безопасности, охраненію народнаго здоровья, продовольствію и по другимъ предметамъ общественнаго хозяйства и городской жизни, поскольку эти постановленія не противорѣчатъ общегосударственнымъ узаконеніямъ;

р) возбужденіе ходатайствъ по вопросамъ мѣстнаго, общественнаго и государственнаго значенія, и

с) вообще всѣ мѣры, признаваемыя Городскою Думою необходимыми въ интересахъ жителей города.

27. Собранія Городской Думы публичны и происходятъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя Думы, или его замѣстителей, избираемыхъ Думою изъ среды гласныхъ на одинъ годъ; число замѣстителей предсѣдателя опредѣляется Думою.

28. Первое засѣданіе Городской Думы созывается Городскою Управою черезъ недѣлю по окончаніи выборовъ и происходитъ подъ предсѣдательствомъ старшаго по возрасту гласнаго. Въ этомъ засѣданіи намѣчаются, посредствомъ подачи записокъ, кандидаты въ предсѣдатели Думы, выборъ котораго производится въ слѣдующемъ засѣданіи. Избраннымъ считается получившій наибольшее абсолютное большинство голосовъ. При равенствѣ голосовъ, полученныхъ двумя или нѣсколькими кандидатами, назначается жребій. До избранія предсѣдателя Думы предсѣдательствуетъ старшій по возрасту гласный.

29. Число и время очередныхъ засѣданій Думы устанавливается Городскою Думою заранѣе на предстоящій годъ, но число засѣданій не можетъ быть менѣе двѣнадцати въ теченіе года. Чрезвычайныя собранія созываются: а) по усмотрѣнію предсѣдателя Думы; б) по требованію городского головы или большинства членовъ Городской Управы; в) по заявленію десятой части всего состава гласныхъ Думы и д) по предложеніямъ правительства или мѣстнаго губернатора или градоначальника. Распоряженія о созывѣ Думы дѣлаются пресѣдателемъ ея, причемъ въ разсылаемыхъ повѣсткахъ должны быть указаны предметы, подлежащіе разсмотрѣнію въ предстоящемъ засѣданіи.

30. Собраніе считается состоявшимся, если къ открытію засѣданія явится не менѣе трети состава гласныхъ. Состоявшееся собраніе можетъ продолжаться и при меньшемъ числѣ гласныхъ, но въ такомъ случаѣ для законности постановленій требуется простое большинство, а въ случаяхъ, указанныхъ въ примѣчаніяхъ къ лит. *д* и *л* ст. 26 сего положенія $^{2}/_{3}$ голосовъ того количества гласныхъ, при наличности котораго собраніе было открыто.

31. Городская Дума приступаетъ къ обсужденію подлежащихъ ея вѣдѣнію дѣлъ: а) по предложеніямъ предсѣдателя собранія; б) по заявленіямъ, докладамъ и представленіямъ городского головы, гласныхъ и учрежденныхъ Думою комиссій, а также Городской Управы и другихъ городскихъ учрежденій; в) по предложеніямъ и представленіямъ правительства и мѣстной администраціи и г) по просьбамъ и жалобамъ разныхъ учрежденій и частныхъ лицъ. Порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ устанавливается наказомъ Думы.

32. Всѣ дѣла, за исключеніемъ указанныхъ въ соотвѣтственныхъ статьяхъ сего Положенія, разрѣшаются въ Думѣ простымъ большинствомъ голосовъ. При равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдательствующаго. Правомъ голоса пользуются только присутствующіе гласные: право это личное и не можетъ быть передаваемо другому гласному.

33. Выборы всѣхъ должностныхъ лицъ Городского Управленія производятся закрытою подачею голосовъ. Закрытою-же подачею голосовъ постановляются опредѣленія объ устраненіи служащихъ по выбору отъ занимаемыхъ ими должностей или о преданіи ихъ суду, при чемъ, для законности этихъ постановленій, требуется присутствіе не менѣе половины всего состава Думы. Опредѣленіе постояннаго содержанія служащихъ по Городскому Управленію, назначеніе единовременныхъ пособій и пенсій, постановленія о введеніи новыхъ налоговъ и сборовъ, о покупкѣ и продажѣ городского недвижимаго имущества и о заключеніи займовъ,—также рѣшаются закрытою подачею голосовъ, и при наличности, въ моментъ открытія засѣданія, не менѣе половины состава гласныхъ. Всѣ остальныя дѣла рѣшаются отрытою подачею голосовъ, причемъ, по требованію одной пятой части присутствующихъ гласныхъ, можетъ быть произведено поименное голосованіе.

Примѣчаніе. Постановленія объ отчужденіи принадлежащихъ городу земельныхъ участковъ требуютъ утвержденія законодательной власти.

34. При разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся привлеченія къ отвѣтственности городского головы, членовъ Управы, гласныхъ и предсѣдателя Думы, лица, привлекаемыя къ отвѣтственности, по выслушаніи ихъ объясненій, оставляютъ собраніе, которое дѣлаетъ свое постановленіе въ ихъ отсутствіи.

35. При утвержденіи Думою отчетовъ Городской Управы, а также при назначеніи или опредѣленіи размѣра содержанія лицамъ Городского Общественнаго Управленія, члены собранія, занимающіе соотвѣтствующія платныя должности, не участвуютъ въ рѣшеніи дѣла

36. Для предварительнаго разсмотрѣнія отдѣльныхъ вопросовъ, а равно и для завѣдыванія особыми частями городского хозяйства, Городская Дума можетъ назначать комиссіи изъ гласныхъ и избирателей. Такія-же порученія могутъ быть возлагаемы Думою и на отдѣльныхъ лицъ, какъ экспертовъ, для выслушанія ихъ заключеній по обсуждаемымъ вопросамъ. При учрежденіи комиссій Думою опредѣляются ихъ права и обязанности.

37. По усмотрѣнію Думы ею можетъ быть учреждена особая должность секретаря Думы, избираемаго ею какъ изъ состава гласныхъ, такъ и изъ стороннихъ лицъ. Онъ состоитъ въ вѣдѣніи предсѣдателя Думы и завѣдуетъ всѣмъ дѣлопроизводствомъ ея. Срокъ службы городского секретаря и размѣръ вознагражденія опредѣляется Думою.

38. Состоявшіяся въ Думѣ постановленія записываются секретаремъ въ особый журналъ. Порядокъ его составленія и подписанія устанавливается Думою.

39. Всѣ постановленія Думы препровождаются въ копіи градоначальнику или губернатору, по принадлежности, которые имѣютъ право, въ случаѣ нарушенія Думою какого-либо закона, опротестовать состоявшееся постановленіе, перенеся его на разсмотрѣніе особаго присутствія окружнаго суда, въ столичныхъ и губернскихъ го-

родахъ въ теченіе одной недѣли со дня отправленія къ нимъ копіи постановленія, а въ уѣздныхъ городахъ—въ теченіе двухъ недѣль. Въ протестѣ должны быть указаны законы, которые, по мнѣнію указанныхъ чиновъ, нарушены Думою.

40. Право обжалованія въ особое присутствіе суда постановленій Думы, когда таковыя касаются публичнаго права, предоставляется также всѣмъ заинтересованнымъ въ дѣлѣ частнымъ лицамъ, обществамъ и учрежденіямъ, при чемъ срокъ обжалованій устанавливается для нихъ въ одинъ мѣсяцъ со дня объявленія имъ постановленія Думы и въ два мѣсяца со дня приведенія въ исполненіе постановленія, если таковое не было имъ объявлено. Жалобы подаются черезъ Думу.

41. Въ случаѣ нарушенія дѣйствіями Городского Общественнаго Управленія гражданскихъ правъ частныхъ лицъ, обществъ и учрежденій, послѣднимъ предоставляется право иска на общемъ основаніи.

Глава четвертая.

Городская Управа.

42. Городская Управа, исполнительный органъ Общественнаго Управленія, завѣдуетъ всѣми дѣлами своего города согласно съ общими законами, настоящимъ Положеніемъ и наказами Думы.

43. Городская Управа составляется изъ предсѣдателя—городского головы, его товарища и изъ членовъ Управы, число коихъ опредѣляется Думою. Всѣ эти должностныя лица избираются Думою закрытою баллотировкою на три года, какъ изъ состава гласныхъ такъ и изъ всѣхъ лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ, требуемымъ для избранія въ гласные Думы. Городской голова, его товарищъ и члены Управы вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей немедленно по истеченіи срока, установленнаго для протеста противъ законности состоявшагося постановленія Думы объ избраніи ихъ.

44. Городская Управа дѣйствуетъ подъ предсѣдательствомъ городского головы, или въ случаѣ его отсутствія-товарища головы, а за отсутствіемъ послѣдняго подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ, по ея назначенію. Всѣ дѣла въ ней рѣшаются большинствомъ голосовъ; при равенствѣ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдательствующаго.

45. Въ составъ Управы не могутъ входить одновременно лица, находящіяся въ первыхъ трехъ степеняхъ родства.

46. Городской голова, какъ предсѣдатель Управы, является главнымъ уполномоченнымъ Городского Общества по управленію городскимъ дѣломъ и хозяйствомъ; ему принадлежитъ общій надзоръ за дѣятельностью какъ Городской Управы, такъ и всѣхъ подвѣдомственныхъ ей учрежденій. Всѣ сношенія Городской Управы съ правительственными и другими учрежденіями ведутся городскимъ головою или временно предсѣдательствующимъ въ Управѣ.

47. Порядокъ занятій Городской Управы, а равно и опредѣленіе дѣлъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію Управы или единоличнымъ распоряженіямъ предсѣдателя и членовъ, устанавливается наказомъ Думы. Распредѣленіе дѣлъ между членами устанавливается самою Управою, съ утвержденія Думы. Возникающія въ средѣ Управы личныя пререканія разрѣшаются Думою по представленію Управы.

48. Во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ Управа руководствуется настоящимъ Положеніемъ и наказами Думы. Если при исполненіи постановленій Думы большинство членовъ Управы встрѣтитъ затрудненія, то, пріостановивъ исполненіе, Управа обязана представить Думѣ все дѣло для разсмотрѣнія, и если Дума подтвердитъ свое первоначальное рѣшеніе, Управа обязана исполнить его.

49. Въ случаяхъ чрезвычайныхъ и не терпящихъ отлагательства, голова можетъ принимать по своему усмотрѣнію мѣры, подлежащія коллегіальному рѣшенію Управы, но обязанъ доводить о своихъ дѣйствіяхъ до свѣдѣнія Управы, въ первое за симъ засѣданіе ея. Въ случаѣ несогласія Управы съ мнѣніями головы, она представляетъ о томъ въ ближайшее засѣданіе Думы на ея усмотрѣніе.

50. Каждый членъ Городской Управы, въ кругѣ отведенныхъ въ его вѣдѣніе дѣлъ, руководствуясь настоящимъ Положеніемъ и наказами Думы, дѣйствуетъ самостоятельно, подъ своею личною отвѣтственностью во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ не требуется непремѣнно особаго постановленія всей Управы.

51. Составъ канцеляріи Управы, порядокъ начначенія и увольненія опредѣляется особымъ наказомъ, утвержденнымъ Городскою Думою.

Глава пятая.

О службѣ по Городскому Общественному Управленію.

52. Лицамъ, занимающимъ должности по Городскому Общественному Управленію, никакихъ правъ государственной службы не присвояется; равнымъ образомъ не допускается совмѣстительство со службою въ правительственныхъ учрежденіяхъ.

53. На вступленіе въ отправленіе обязанностей лицъ, какъ избранныхъ въ должности по Городскому Общественному Управленію, такъ и приглашенныхъ по найму, никакого утвержденія со стороны административныхъ властей не требуется.

54. Городской голова, его товарищъ, члены Управы, а равно и всѣ лица, занимающія отвѣтственныя должности по Городскому Управленію, не могутъ входить въ подряды, или брать на себя поставки по предметамъ городского хозяйства.

Проектъ закона о выборахъ гласныхъ въ городскія думы.

(Выработанъ комиссіей по мѣстному самоуправленію парламентской фракціи партіи народной свободы во второй Думѣ и одобренъ этой фракціей для представленія въ Думу, но за роспускомъ послѣдней представленъ не былъ).

Съ введеніемъ въ дѣйствіе сего закона статьи отъ 22-ой до 55-ой городового положенія 1892 г. (т. II св. зак.) и приложеніе къ ст. 22 того положенія (упрощенное город. обществ. управл.), а равно и статьи 16 по 46 положенія объ общественномъ управленіи г. С.-Петербурга 9 іюня 1903 г. отмѣняются.

I. Положенія общія.

1. Городская дума составляется изъ гласныхъ, избираемыхъ населеніемъ города посредствомъ всеобщаго, равнаго, прямого и закрытаго голосованія.

2. Гласные городскихъ думъ избираются на три года въ числѣ, опредѣленномъ для каждой думы росписаніемъ, при семъ приложеннымъ.

3. Въ случаѣ выбытія одного или нѣсколькихъ гласныхъ въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ выборнаго періода, или въ случаѣ отмѣны выборовъ (ст. 71), городская управа назначаетъ новые выборы въ соотвѣтствующемъ выборномъ участкѣ немедленно по полученіи ею о томъ свѣдѣнія.

4. Дополнительные выборы производятся по избирательнымъ спискамъ, составленнымъ для послѣднихъ общихъ выборовъ, и съ соблюденіемъ указанныхъ въ законѣ правилъ для общихъ выборовъ.

5. Для производства выборовъ во всѣхъ городахъ съ населеніемъ, превышающимъ 5.000 жителей, городскія управы или городскіе старосты заблаговременно составляютъ проекты раздѣленія своего города на избирательные округа и доводятъ ихъ до всеобщаго свѣдѣнія не позже какъ за двѣ недѣли до представленія сказаннаго проекта на утвержденіе городскихъ думъ или собраній уполномоченныхъ.

6. Городскія думы или собранія уполномоченныхъ разсматриваютъ указанныя въ предыдущей статьѣ предположенія, а равно

и поступившія по нимъ заявленія и жалобы общественныхъ учрежденій и частныхъ лицъ и дѣлаютъ окончательныя постановленія относительно раздѣленія города на избирательные округа съ указаніемъ ихъ границъ.

7. Не позднѣе десятаго ноября мѣсяца того года, въ которомъ производятся выборы, городскими думами или собраніями уполномоченныхъ производится разверстка между избирательными округами числа гласныхъ, подлежащихъ избранію въ каждомъ изъ нихъ, пропорціонально количеству избирателей участка, внесенныхъ въ избирательные списки, о чемъ доводится управою или городскимъ старостой до всеобщаго свѣдѣнія.

8. Опредѣленіе числа и границъ избирательныхъ округовъ, а равно и опредѣленіе числа гласныхъ по округамъ, производится на основаніи вышеизложенныхъ правилъ, передъ началомъ каждаго избирательнаго періода, по постановленіямъ городскихъ думъ. Если такого постановленія не послѣдуетъ, то остается въ силѣ дѣйствовавшее въ предшествующемъ избирательномъ періодѣ по сему предмету постановленіе.

9. Право избирать гласныхъ въ городскія думы принадлежитъ, за изъятіями въ ст. 10 настоящаго закона указанными, всякому русскому подданному безъ различія пола, національности и вѣроисповѣданія, если онъ до перваго октября того года, въ которомъ производятся выборы:

а) достигъ двадцати-однолѣтняго возроста и

б) прожилъ въ городѣ, въ которомъ желаетъ подать голосъ, не менѣе шести мѣсяцевъ, или, и не проживая въ немъ, владѣетъ въ немъ имуществомъ, обложеннымъ въ пользу города въ годъ производства выборовъ.

10. Права избирать гласныхъ въ городскія думы не имѣютъ:

а) лица, состоящія подъ опекой или попечительствомъ;

б) лишенные гражданскихъ правъ или ограниченные въ правахъ по судебнымъ приговорамъ впредь до возстановленія утраченныхъ ими правъ, за исключеніемъ осужденныхъ по ст. 121—125, 1 ч. 189, 127—133 угол. улож.

в) осужденные судебнымъ приговоромъ по 169—181 ст. уст. о нак., налаг. мировыми судьями, если со дня отбытія ими по этимъ приговорамъ наказанія не протекло до дня выборовъ трехъ лѣтъ;

г) состоящіе на дѣйствительной военной службѣ на мѣстахъ ихъ служенія;

д) чины полиціи и отдѣльнаго корпуса жандармовъ;

е) лица, занимающія въ предѣлахъ подлежащей губерніи должности генералъ-губернатора, градоначальника, его помощника, губернатора, вице-губернатора, непремѣннаго члена губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія;

ж) мѣстные чины прокурорскаго надзора;

11. Право быть избраннымъ въ гласные городской думы принадлежитъ каждому русскому подданному, безъ различія пола, національности и вѣроисповѣданія, если онъ къ первому октября того года, въ которомъ производятся выборы, достигъ двадцатиоднолѣтняго возраста, за исключеніемъ лицъ, указанныхъ въ ст. 10 подъ лит. а, б, в, г, е, ж, з, и.

II. Объ учрежденіяхъ завѣдующихъ выборами.

12. Завѣдываніе производствомъ выборовъ гласныхъ въ городскія думы возлагается на городскія думы или собранія уполномоченныхъ, на городскія управы или городскихъ старостъ, по принадлежности, и на избирательныя окружныя комиссіи.

13. На обязанность городскихъ думъ и собраній уполномоченныхъ возлагается:

а) назначеніе изъ городскихъ средствъ суммъ, необходимыхъ для всѣхъ дѣйствій по составленію избирательныхъ списковъ и по производству выборовъ;

б) разсмотрѣніе и утвержденіе предположеній городскихъ управъ или городскихъ старостъ относительно раздѣленія города на избирательные округа;

в) разверстка числа гласныхъ отъ каждаго избирательнаго округа пропорціонально числу избирателей въ немъ;

г) опредѣленіе числа и избраніе членовъ окружныхъ избирательныхъ комиссій;

д) установленіе порядка и способовъ оповѣщенія населенія о времени составленія списковъ, порядка исправленія, дополненія и обжалованія ихъ;

14. На обязанность городскихъ управъ и городскихъ старостъ возлагается:

а) составленіе избирательныхъ списковъ, ихъ дополненіе и исправленіе;

б) своевременное выставленіе и опубликованіе избирательныхъ

списковъ и освѣдомленіе населенія о времени составленія, порядкѣ исправленія и обжалованія ихъ;

в) заготовка ящиковъ для опусканія избирательныхъ записокъ; заготовка бланковъ избирательныхъ записокъ и выдача ихъ избирателямъ; заготовленіе конвертовъ для вкладыванія избирательныхъ записокъ, печатей для участковыхъ избирательныхъ комиссій и вообще всѣхъ предметовъ, необходимыхъ для выборнаго производства;

г) отводъ помѣщеній, необходимыхъ для окружныхъ избирательныхъ комиссій и для производства въ нихъ выборовъ;

д) созывъ избирательныхъ комиссій, по избраніи ихъ, для выбора предсѣдателей, ихъ замѣстителей и секретарей;

е) доставленіе окружной избирательной комиссіи необходимаго числа списковъ избирателей участка;

ж) составленіе окончательнаго списка избранныхъ по участкамъ гласныхъ и препровожденіе его мѣстному губернатору или градоначальнику для опубликованія въ оффиціальномъ порядкѣ.

15. На обязанность избирательной комиссіи возлагается:

а) избраніе изъ своей среды предсѣдателя, его замѣстителя и секретаря;

б) веденіе протокола выборнаго производства;

в) выдача избирателямъ бланковъ избирательныхъ записокъ;

г) наблюденіе за правильностью подачи голосовъ;

д) подсчетъ голосовъ, поданныхъ по участку, и препровожденіе выборнаго производства въ городскую управу или городскому старостѣ.

16. Никто изъ состава избирательныхъ комиссій никакого вознагражденія за исполненіе въ ней обязанностей не получаетъ.

17. Для разсмотрѣнія жалобъ на дѣйствія и постановленія городской управы и городского старосты по дѣламъ о составленіи избирательныхъ списковъ и окончательныхъ опредѣленій по нимъ составляются въ каждомъ городѣ особыя присутствія подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя съѣзда мировыхъ судей, а гдѣ таковыхъ нѣтъ подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго члена окружнаго суда изъ 4-хъ членовъ: городского судьи и трехъ членовъ, избираемыхъ думою или собраніемъ уполномоченныхъ изъ числа городскихъ избирателей.

Въ городахъ, въ коихъ имѣются съѣзды мировыхъ судей, входящій въ составъ присутствія мировой судья назначается съѣздомъ; въ городахъ же, гдѣ имѣется нѣсколько городскихъ судей, назначеніе судьи въ присутствіе дѣлается окружнымъ судомъ.

18. Для законности опредѣленій особаго присутствія по дѣламъ объ избирательныхъ спискахъ требуется участіе въ нихъ предсѣдателя и двухъ членовъ. Дѣлопроизводство присутствія возлагается на лицо, назначаемое для этого городскою управою или городскимъ старостой.

19. Особыя присутствія открываютъ свои дѣйствія не позже 15-го октября выборнаго года, къ каковому сроку городскія думы и собранія уполномоченныхъ обязаны избрать своихъ представителей въ нихъ.

III. О составленіи избирательныхъ списковъ.

20. Избирательные списки лицъ, имѣющихъ право участвовать въ выборахъ гласныхъ въ городскую думу составляются городскими управами или городскими старостами.

21. Списки должны составляться въ алфавитномъ порядкѣ по каждому избирательному округу отдѣльно.

22. Избирательные списки должны быть изготовлены и вполнѣ закончены къ 1-му октября избирательнаго года.

23. Въ избирательные списки вносятся лица, имѣющія постоянное мѣстожительство въ городѣ или дѣйствительное пребываніе въ немъ во время составленія списковъ и обладающія согласно ст. 9-й сего закона правами избирателя, или владѣющія въ предѣлахъ города имуществомъ, обложеннымъ какимъ-либо сборомъ въ пользу города, или уплатившіе какой-либо личный городской налогъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ означаются ихъ: фамилія, имя, отчество, возрастъ, родъ занятій и мѣстожительство.

24. Внесеніе въ списки, по надлежащемъ удостовѣреніи, производится: а) по свѣдѣніямъ, имѣющимся въ городской управѣ или у городского старосты, и б) по затребованнымъ городскимъ управленіемъ сообщеніямъ мѣстныхъ правительственныхъ и общественныхъ установленій, послѣ надлежащей провѣрки означенныхъ заявленій и сообщеній.

25. Каждое лицо, желающее быть внесеннымъ въ избирательный списокъ, можетъ сдѣлать въ городскую управу, или городскому старостѣ, заявленіе о внесеніи его въ списокъ, но обязано при этомъ доставить доказательства своихъ правъ на внесеніе въ списокъ.

26. Съ перваго октября избирательные списки должны быть

выставлены въ помѣщеніи городской управы для обозрѣнія ихъ желающими, о чемъ не позднѣе 2-го октября оповѣщается во всеобщее свѣдѣніе съ указаніемъ срока для подачи заявленій объ исправленіи и дополненіи списковъ.

27. Требуемое ст. 26 оповѣщеніе производится на русскомъ и мѣстныхъ языкахъ: а) черезъ выставленіе соотвѣтствующихъ объявленій на видныхъ мѣстахъ; б) черезъ помѣщеніе въ мѣстныхъ газетахъ соотвѣтствующей публикаціи и в) всѣми другими способами, которые будутъ установлены мѣстными городскими думами или собраніями уполномоченныхъ.

28. Заявленія объ исправленіи списковъ, какъ письменныя, такъ и устныя, подаются въ городскія управы или городскимъ старостамъ въ теченіе двухъ недѣль со дня выставленія списковъ. Поступившія устныя заявленія вносятся въ особую книгу и должны быть разсмотрѣны городскою управою или городскимъ старостой въ теченіе семи дней со дня поступленія заявленія.

29. Постановленія управы или городского старосты, состоящіяся въ разрѣшеніи вышеуказанныхъ заявленій, излагаются письменно съ указаніемъ послужившихъ имъ основаній, и предъявляются какъ лицу, сдѣлавшему заявленіе, такъ и избирателямъ, по ихъ желанію и при личной ихъ явкѣ. Объявленія объ удовлетвореніи заявленія или объ оставленіи его безъ послѣдствій немедленно выставляются во всеобщее свѣдѣніе въ помѣщеніи городской управы.

30. На указанныя въ предшествующей статьѣ постановленія могутъ быть приносимы, не позже 14 дней со дня подачи заявленія, жалобы въ особыя по дѣламъ о составленіи избирательныхъ списковъ присутствія. Эти присутствія обязаны въ семидневный срокъ составить опредѣленія по предметамъ жалобъ. Опредѣленія присутствій окончательныя и обжалованію не подлежатъ.

31. Опредѣленія присутствія по составленію избирательныхъ списковъ сообщаются городскимъ управамъ или городскимъ старостамъ не позже трехъ дней со дня состоявшагося опредѣленія.

32. По надлежащемъ дополненіи и исправленіи избирательныхъ списковъ, таковые заключаются и не позже 8-го ноября выставляются въ помѣщеніи городского управленія. За симъ никакія измѣненія въ спискахъ не допускаются.

IV. О производствѣ выборовъ.

33. Выборы гласныхъ городскихъ думъ производятся во всѣхъ городахъ Россійской Имперіи, на которые распространяется дѣйствіе настоящаго закона, въ первое воскресеніе декабря мѣсяца, черезъ каждые три года.

34. Въ городахъ, раздѣленныхъ на избирательные округа, выборы производятся по округамъ.

35. Избиратель можетъ подавать свой голосъ только въ округѣ, въ которомъ онъ числится по избирательному списку.

36. Избиратель подаетъ свой голосъ лично. Подача голоса по довѣренности или присылка избирательной записки по почтѣ, а равно и доставка ея инымъ способомъ, не допускается.

37. Въ день выборовъ засѣданіе избирательной комиссіи открывается въ отведенномъ для выборовъ помѣщеніи въ 9 часовъ утра и продолжается безъ перерыва до 9 часовъ вечера.

38. Избирательная комиссія, если это позволяетъ ея численный составъ и условія помѣщенія, можетъ раздѣлиться на время подачи голосовъ на нѣсколько отдѣленій, сообразно числу поставленныхъ избирательныхъ ящиковъ, но съ тѣмъ, чтобы въ составѣ каждаго отдѣленія засѣдало не менѣе трехъ членовъ, изъ коихъ одинъ долженъ исполнять обязанности предсѣдательствующаго, а другой—обязанности секретаря.

39. Во время производства выборовъ и подсчета голосовъ за столомъ комиссіи должно находиться не менѣе трехъ членовъ ея.

40. О ходѣ выборовъ комиссія ведетъ протоколъ, въ который записываются дѣйствія комиссіи и замѣчанія избирателей по поводу выборовъ.

41. По прибытіи не менѣе чѣмъ пяти избирателей комиссія осматриваетъ избирательный ящикъ и предъявляетъ его присутствующимъ для удостовѣренія въ томъ, что онъ пустъ и не имѣетъ отверстій, кромѣ назначеннаго для опусканія записокъ.

Послѣ сего ящикъ запирается на замокъ и опечатывается печатями комиссіи и предсѣдателя, а ярлыкъ, на которомъ наложены печати, подписывается предсѣдателемъ, членами комиссіи и желающими изъ числа наличныхъ избирателей.

42. Въ помѣщеніи, въ которомъ засѣдаетъ избирательная комиссія, не могутъ быть допускаемы раздача и выставленіе изби-

рательныхъ программъ, воззваній, обращеній и тому подобныхъ письменныхъ или печатныхъ произведеній, относящихся къ предвыборной дѣятельности, а равно и произнесеніе рѣчей.

43. Выборы производятся закрытою подачею голосовъ посредствомъ записокъ.

44. Избирательныя записки должны быть написаны на обыкновенной писчей, не цвѣтной и не графленой бумагѣ. Размѣръ записки устанавливается городскими думами или собраніями уполномоченныхъ одновременно съ опредѣленіемъ числа гласныхъ отъ каждаго избирательнаго округа; онъ долженъ быть одинаковъ для всѣхъ округовъ города и, соотвѣтственно наибольшему числу подлежащихъ избранію гласныхъ въ какомъ-либо округѣ, опредѣляется въ четверть, половину или въ цѣлый листъ писчей бумаги.

45. Въ запискахъ не должно быть никакихъ надписей и замѣчаній ни на лицевой, ни на оборотной ея сторонѣ.

46. Записка должна быть безъ подписи избирателя.

47. Въ запискѣ должны быть указаны имена, отчества и фамиліи или только имена и фамиліи лицъ, намѣченныхъ избирателемъ въ гласные, и въ количествѣ, не превышающемъ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ соотвѣтствующаго избирательнаго округа. Могутъ быть также обозначаемы прозвища, мѣстожительство, номеръ по избирательному списку, занятія или званіе подлежащаго избранію лица.

48. Списокъ предлагаемыхъ къ избранію лицъ можетъ быть написанъ или напечатанъ любымъ способомъ.

49. Запись избираемыхъ лицъ дѣлается избирателемъ по его усмотрѣнію, либо до входа въ помѣщеніе комиссіи, либо въ самомъ помѣщеніи за отдѣльнымъ, предназначеннымъ для сего столомъ.

50. Подойдя, съ соблюденіемъ очереди, къ столу комиссіи, избиратель называетъ свое имя, отчество и фамилію. Членъ комиссіи отыскиваетъ въ спискѣ назвавшаго себя избирателя; въ случаѣ же сомнѣнія, комиссія удостовѣряется въ личности избирателя способомъ, который по обстоятельствамъ случая представляется ей наиболѣе соотвѣтствующимъ.

51. По выполненіи всего изложеннаго избиратель получаетъ отъ комиссіи конвертъ для помѣщенія въ него своей избирательной записки.

52. Помѣщеніе для выборовъ должно быть устроено такимъ

образомъ, чтобы избирателямъ была предоставлена возможность положить избирательную записку въ конвертъ тайно отъ комиссіи и присутствующихъ при выборахъ.

53. Подойдя вновь къ столу комиссіи, избиратель вручаетъ свой конвертъ предсѣдателю, который немедленно, на глазахъ присутствующихъ, опускаетъ его въ отверстіе избирательнаго ящика.

54. Въ девять часовъ вечера предсѣдатель комиссіи дѣлаетъ распоряженіе о прекращеніи доступа избирателей въ помѣщеніе комиссіи и, по окончаніи подачи записокъ находящимися въ помѣщеніи избирателями, комиссія приступаетъ къ опечатанію избирательныхъ ящиковъ.

55. Принятіе мѣръ для охраненія неприкосновенности ящиковъ возлагается на городскую управу или городского старосту и на весь составъ комиссіи.

56. На слѣдующій день въ 10 ч. утра комиссія приступаетъ къ подсчету поданныхъ голосовъ. Предварительно она, въ присутствіи избирателей, если они пожелаютъ принять въ этомъ участіе, удостовѣряется въ цѣлости ящика и печатей. Затѣмъ предсѣдатель комисcіи вскрываетъ избирательный ящикъ, вынимаетъ изъ него конверты одинъ за другимъ, считаетъ ихъ и подсчитанное число свѣряетъ съ отмѣченнымъ въ протоколѣ предыдущаго дня числомъ лицъ, подавшимъ избирательныя записки. Результаты повѣрки заносятся въ протоколъ.

57. Признаются недѣйствительными и считаются отдѣльно:

а) избирательныя записки, вложенныя въ конверты, не имѣющіе печати комиссіи или въ конверты, снабженные какою-либо отмѣткой;

б) избирательныя записки, написанныя на цвѣтной или графленой бумагѣ;

в) избирательныя записки съ отмѣтками, замѣчаніями или надписями;

г) избирательныя записки, въ которыхъ нельзя прочесть ни одного имени и фамиліи;

д) избирательныя записки, подписанныя избирателемъ;

е) избирательныя записки, заключенныя по нѣсколько въ одинъ конвертъ;

58. Недѣйствительныя записки, а также и совершенно не заполненныя, нумеруются и прилагаются къ протоколу.

59. Въ запискахъ, въ которыхъ не могло быть прочитано одно или нѣсколько именъ, считаются въ порядкѣ записи только имена прочитанныя.

60. Если въ запискахъ названы два или нѣсколько тожественно именующихся лицъ и невозможно установить къ кому именно должны быть отнесены поданные голоса, то таковые голоса не считаются.

61. Поименованныя въ ст. 59 и 60 записки нумеруются и прилагаются къ протоколу.

62. Въ запискахъ, содержащихъ больше именъ, чѣмъ положенное отъ подлежащаго избирательнаго округа число гласныхъ, считаются только первыя имена, начиная съ начала записки, до полученія требуемаго числа гласныхъ.

63. Подсчетъ избирательныхъ записокъ долженъ быть произведенъ безъ перерыва.

64. Результаты подсчета записокъ вносятся въ протоколъ и оглашаются предсѣдателемъ комиссіи.

65. Избранными признаются лица, за которыхъ подано болѣе половины голосовъ числа избирателей, подавшихъ записки.

66. Въ случаѣ, когда выбранныхъ окажется болѣе положеннаго для избирательнаго округа числа гласныхъ, избранными считаются получившіе большее число голосовъ. При равенствѣ голосовъ бросается жребій.

67. Если по подсчету голосовъ окажется, что ни одинъ изъ кандидатовъ не получилъ больше половины поданныхъ голосовъ или избрано большинствомъ голосовъ меньшее число гласныхъ, причитающихся на данный округъ, городская управа или городской староста дѣлаетъ немедленно распоряженіе о производствѣ въ воскресенье, черезъ двѣ недѣли послѣ первыхъ выборовъ, вторичныхъ выборовъ въ немъ.

68. Всѣ протоколы и приложенія къ нимъ немедленно послѣ этого препровождаются предсѣдателемъ комиссіи въ городскую управу или городскому старостѣ для храненія. Списокъ избираемыхъ гласныхъ выставляется въ помѣщеніи городской управы.

69. При вторичныхъ выборахъ, производящихся по тѣмъ же правиламъ, какъ и первые выборы, избранными признаются получившіе наибольшее число голосовъ, хотя бы оно не превышало половины числа избирателей, участвовавшихъ въ этихъ выборахъ. При равенствѣ голосовъ, полученныхъ двумя или нѣсколькими кандидатами, между ними бросается жребій.

70. Если одно и то же лицо будетъ избрано въ двухъ или болѣе избирательныхъ округахъ одного города, то оно признается гласнымъ отъ того избирательнаго округа, который само избираетъ.

Въ другихъ избирательныхъ округахъ производятся, если потребуется, вторичные выборы указаннымъ въ законѣ порядкомъ.

71. Жалобы на неправильности выборовъ и протесты противъ законности избранія подаются въ трехдневный срокъ со дня объявленія результатовъ выборовъ въ мѣстный окружный судъ, который разсматриваетъ ихъ въ гражданскомъ отдѣленіи въ частномъ порядкѣ въ теченіе семидневнаго срока со дня поступленія жалобы или протеста. Опредѣленія окружного суда окончательныя и обжалованію не подлежатъ. Если въ окружномъ судѣ имѣется нѣсколько гражданскихъ отдѣленій, то назначеніе отдѣленія для разсмотрѣнія означенныхъ жалобъ и протестовъ лежитъ на обязанности общаго собранія всѣхъ отдѣленій суда.

72. Въ случаѣ отмѣны судомъ выбора въ гласные одного или нѣсколькихъ лицъ, или отмѣны всего выборнаго производства по какому-либо округу, городская управа или городской староста назначаетъ, сообразно рѣшенію окружнаго суда, новые выборы въ воскресенье, черезъ двѣ недѣли по полученіи постановленія суда.

73. Новые выборы производятся по правиламъ, изложеннымъ въ предыдущихъ статьяхъ настоящаго закона.

СУДЪ.

Заявленіе о измѣненіи законовъ о судоустройствѣ и судопроизводствѣ.

Внесено въ Государственную Думу перваго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 23 мая 1906 г.

Заявленіе подписали: М. Винаверъ, И. Петрункевичъ, Г. Шершеневичъ, А. Медвѣдевъ, А. Мухановъ, Св. К. Афанасьевъ, Г. Костромитиновъ, П. Витковскій, Т. Волковъ, Свѣчинъ, Л. Петражицкій, Я. Имшенецкій, П. Ростовцевъ, А. Грабовецкій, Г. Линтваревъ, А. Васильевъ С. Балахонцевъ, Ахтямовъ, А. Новиковъ, С. Р. Френкель, Г. Я. Брукъ, А. Исуповъ, В. Якушкинъ, А. Вязловъ, П. Толстой, А. Поповъ, М. Лебедевъ, Сыртлановъ, П. Новгородцевъ, Зах. Френкель, М. Комиссаровъ.

Объяснительная записка.

Уже при самомъ составленіи судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 года основныя положенія реформы, долженствовавшей обезпечить странѣ судъ самостоятельный, независимый и равный для всѣхъ, не были проведены съ достаточной полнотой и послѣдовательностью. Впослѣдствіи же изъятія изъ основныхъ положеній слѣдовали непрерывно, и нынѣ не осталось ни одного отдѣла, который не отличался бы весьма значительно отъ первоначальной формулировки. Едва ли настоитъ надобность доказывать, что для водворенія въ странѣ истиннаго правосудія необходимо было бы немедленно же приступить къ начертанію новаго закона о судоустройствѣ, который, возстановивъ въ чистомъ ихъ видѣ незыблемыя начала основныхъ положеній судебныхъ уставовъ Императора Александра II, соотвѣтствовалъ бы вмѣстѣ съ тѣмъ усложнившимся за послѣднее пятидесятилѣтіе хозяйственнымъ и вообще соціаль-

нымъ отношеніямъ. Однако такой коренной пересмотръ судебныхъ уставовъ потребуетъ значительнаго времени, и потому необходимо ограничиться въ данную минуту введеніемъ въ дѣйствующее законодательство о судоустройствѣ и судопроизводствѣ такихъ измѣненій, которыя, устраняя наиболѣе наболѣвшія язвы современнаго правосудія, вмѣстѣ съ тѣмъ не осложняли бы предстоящей задачи и не вызывали бы пока существенной ломки въ общемъ строѣ суда.

Въ ряду этихъ измѣненій на первомъ мѣстѣ слѣдуетъ поставить *упраздненіе суда судебной палаты съ участіемъ сословныхъ представителей* и передачу всѣхъ разрѣшаемыхъ ими нынѣ дѣлъ въ вѣдѣніе окружныхъ судовъ съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей.

Не говоря о томъ, что мѣра эта соотвѣтствуетъ выраженному уже Государственною Думою желанію нынѣ же упразднить всѣ сословныя привилегіи и преимущества, она представляется крайне неотложной главнымъ образомъ потому, что, по общему признанію именно эта форма суда является наименѣе удовлетворительной съ точки зрѣнія началъ независимости и безпристрастія суда.

Стремясь далѣе къ обезпеченію независимости суда, необходимо *отмѣнить* всѣ тѣ, послѣдовавшія послѣ изданія уставовъ, *измѣненія, которыя клонятся къ расширенію власти министра юстиціи и старшаго предсѣдателя судебной палаты*, посредничество котораго въ назначеніи на судебныя должности приводятъ къ усиленію непотизма въ судебномъ вѣдомствѣ:

Весьма благодѣтельное вліяніе могла бы также оказать *отмѣна дѣйствія 248 ст. учр. суд. уст. о награжденіи чиновъ судебнаго вѣдомства*, ибо, хотя по смыслу статьи награжденіе зависитъ отъ непосредственнаго усмотрѣнія Его Императорскаго Величества, но фактически это даетъ возможность министру юстиціи оказывать замѣтное давленіе на направленіе дѣятельности судебныхъ мѣстъ.

Однимъ изъ средствъ воздѣйствія администраціи на правосудіе и изъятія суда изъ-подъ контроля общества явилось ограниченіе *гласности* судопроизводства. Немедленная отмѣна дѣйствія ст. 621[1] уст. ул., дающей министру юстиціи возможность требовать закрытія дверей судебнаго засѣданія, представляется потому неотложно необходимою.

Съ другой стороны слѣдуетъ устранить всѣ ограниченія власти министра юстиціи, выражающіяся въ различныхъ степеняхъ вмѣ-

шательства главноначальствующихъ и генералъ-губернаторовъ какъ въ назначеніи на судебныя должности, такъ и вообще на судебные распорядки.

Внѣ указанныхъ мѣръ представляется желательнымъ упразднить дѣйствіе примѣчанія къ 357 и 366 ст. учр. суд. уст., коимъ пріостановлено было безъ всякихъ разумныхъ основаній на долгіе годы *образованіе совѣтовъ присяжныхъ повѣренныхъ и ихъ отдѣленій.*

Наконецъ, совершенной и полной отмѣнѣ подлежитъ весь *законъ 18 марта 1906 г.* о мѣрахъ къ сокращенію времени производства наиболѣе важныхъ уголовныхъ дѣлъ, ибо законъ этотъ ради достиженія быстроты репрессій извратилъ всѣ важнѣйшія основы правосудія.

Въ виду изложеннаго, мы предлагаемъ Государственной Думѣ признавъ настоящее заявленіе *спѣшнымъ* и избравъ для разсмотрѣнія его комиссію, постановить нижеслѣдующія правила:

Проектъ измѣненій въ дѣйствующихъ законахъ о судоустройствѣ и судопроизводствѣ.

А. Въ учрежденіи судебныхъ установленій:

Ст. 138₁ отмѣняется.

138₁. Засѣданія судебной палаты по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ и дѣламъ, означеннымъ въ статьѣ 201 устава уголовнаго судопроизводства, открываются или въ томъ городѣ, гдѣ учреждена палата, или же, въ случаѣ надобности, въ одномъ изъ другихъ городовъ, принадлежащихъ къ ея округу, по опредѣленію о семъ палаты.

Ст. 214 отмѣняется.

214. Представленія окружныхъ судовъ и судебныхъ палатъ объ означенныхъ въ предшедшей 213 статьѣ кандидатахъ изъявившихъ согласіе на принятіе должности членовъ сихъ судовъ, поступаютъ къ министру юстиціи чрезъ старшаго предсѣдателя судебной палаты.

Ст. 248 излагается въ слѣдующей редакціи:

Предсѣдатели, товарищи предсѣдателей, члены судебныхъ мѣстъ и мировые судьи во время занятія ими означенныхъ должностей, не получаютъ наградъ.

248. Предсѣдатели, товарищи предсѣдателей, члены судебныхъ мѣстъ и мировые судьи удостоиваются наградъ единственно по личному усмотрѣнію Его Императорскаго Величества.

Ст. 251¹ отмѣняется.

251¹. Старшій предсѣдатель судебной палаты наблюдаетъ за правильнымъ и незамедлительнымъ теченіемъ дѣлъ въ подвѣдомственныхъ палатѣ окружныхъ судахъ и за точнымъ исполненіемъ своихъ обязанностей всѣми должностными лицами, принадлежащими къ составу сихъ судовъ и при нихъ состоящими. Освѣдомившись о какихъ либо упущеніяхъ или отступленіяхъ отъ законнаго порядка со стороны окружнаго суда или должностныхъ лицъ, принадлежащихъ къ сему суду и при немъ состоящихъ, старшій предсѣдатель, смотря по важности случая, или сообщаетъ о замѣченной неправильности предсѣдателю подлежащаго суда, или дѣлаетъ непосредственно отъ себя допустившимъ оную лицамъ соотвѣтственныя напоминанія и указанія, или же предлагаетъ усмотрѣнныя неправильныя дѣйствія на обсужденіе судебной палаты.

Ст. 254 во второй ея части отмѣняется.

254. Общій надзоръ за всѣми судебными установленіями и должностными лицами судебнаго вѣдомства въ Имперіи сосредоточивается въ лицѣ министра юстиціи, какъ генералъ-прокурора.

Онъ имѣетъ право требовать отъ чиновъ судебнаго вѣдомства доставленія нужныхъ ему свѣдѣній и объясненій письменно, а въ необходимыхъ случаяхъ также и личнаго представленія оныхъ.

Ст. 256 во второй ея части отмѣняется.

256. Министръ юстиціи можетъ производить ревизію судебныхъ установленій лично, или черезъ своего товарища, а обревизованіе окружныхъ судовъ, мировыхъ установленій и городскихъ судей поручать членамъ судебныхъ палатъ.

Независимо отъ сего, равно прежде назначенія ревизіи, министръ юстиціи вправѣ поручать обозрѣніе дѣлопроизводства окружныхъ судовъ, мировыхъ судебныхъ установленій и городскихъ судей, собственно съ цѣлью извлеченія изъ онаго необходимыхъ для министерства свѣдѣній, членамъ консультаціи, оберъ-прокурорамъ кассаціонныхъ департаментовъ правительствующаго сената, ихъ товарищамъ, прокурорамъ судебныхъ палатъ и предсѣдателямъ окружныхъ судовъ.

Примѣчанія къ ст.ст. 357 и 366 отмѣняются.

357. Присяжные повѣренные каждаго округа судебной палаты избираютъ изъ среды себя, порядкомъ, указаннымъ въ слѣдующихъ 358—365 статьяхъ, для надзора за всѣми состоящими въ томъ округѣ повѣренными, особый при судебной палатѣ совѣтъ, а также предсѣдателя сего совѣта и товарища предсѣдателя, который, въ случаѣ болѣзни или отсутствія предсѣдателя, занимаетъ его мѣсто.

Примѣчаніе. Въ 1875 году учрежденіе совѣтовъ присяжныхъ повѣренныхъ въ округахъ тѣхъ судебныхъ палатъ, гдѣ оные до того времени еще не открыты, временно пріостановлено.

366. Если въ какомъ либо городѣ, въ которомъ нѣтъ судебной палаты, имѣютъ мѣста жительства болѣе десяти присяжныхъ повѣренныхъ, то они могутъ съ разрѣшенія состоящаго при мѣстной судебной палатѣ совѣта присяжныхъ повѣренныхъ избрать изъ среды себя отдѣленіе совѣта при окружномъ судѣ, въ такомъ составѣ и съ тѣми, изъ принадлежащихъ совѣту, правами, которыя будутъ имъ самимъ опредѣлены. Объ учрежденіи такого отдѣленія совѣта присяжныхъ повѣренныхъ и о правахъ, ему совѣтомъ предоставленныхъ, должно быть доводимо до свѣдѣнія судебной палаты.

Примѣчаніе. Въ 1889 году Высочайше повелѣно: во всѣхъ судебныхъ округахъ, въ коихъ учреждены совѣты присяжныхъ повѣренныхъ, временно пріостановить дальнѣйшее открытіе отдѣленій сихъ совѣтовъ.

Ст. 438 и 438₁ отмѣняются.

438. Въ Ставропольской губерніи, въ областяхъ Кубанской и Терской и въ Черноморскомъ округѣ, до введенія въ сихъ мѣстностяхъ земскихъ учрежденій, мировые судьи, участковые и почетные назначаются министромъ юстиціи, по соглашенію съ главноначальствующимъ гражданскою частью на Кавказѣ, изъ числа лицъ, удовлетворяющихъ требованіямъ пункта 2 статьи 19 сего учрежденія, причемъ почетные мировые судьи назначаются на три года. См. выше ст. 212 (прим.) и ст. 431 (прим.).

438₁. Измѣненіе границъ мировыхъ округовъ и участковъ въ Сѣверномъ Кавказѣ и Черноморскомъ округѣ разрѣшается, по представленіямъ Тифлисской судебной палаты, министромъ юстиціи, по предварительномъ сношеніи съ главноначальствующимъ гражданскою частью на Кавказѣ.

Ст. 441 отмѣняется.

441. Въ отношеніи къ мировымъ судьямъ министру юстиціи предоставляется право допускать необходимыя изъятія, какъ изъ правилъ, установленныхъ въ статьяхъ 202—207, 210 и 211 сего учрежденія, такъ равно въ крайнихъ случаяхъ изъятія изъ постановленія статьи 243 сего же учрежденія, но въ послѣднемъ случаѣ не иначе, какъ по испрошеніи на сіе каждый разъ Высочайшаго разрѣшенія.

Статьи 444₁, 445, примѣчанія 1 и 2 къ ст. 446 и ст. 447 отмѣняются.

444₁. Измѣненіе границъ мировыхъ отдѣловъ въ Закавказьѣ разрѣшается, по представленіямъ Тифлисской судебной палаты, министромъ юстиціи, по предварительномъ сношеніи съ главноначальствующимъ гражданскою частью на Кавказѣ.

445. Всѣ должностныя лица судебнаго вѣдомства въ Закавказьѣ опредѣляются правительствомъ, примѣняясь къ порядку, указанному въ статьяхъ 213, 214, 218 и 221—225 сего учрежденія. Почетные мировые судьи назначаются министромъ юстиціи, по соглашенію съ главноначальствующимъ,

на три года, изъ лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ, изложеннымъ въ пунктахъ 1 и 2 статьи 19 и въ статьѣ 21 сего учрежденія. См. выше ст. 212 (прим.).

Примѣчаніе. Должность почетнаго мирового судьи въ Закавказьѣ состоитъ въ шестомъ классѣ.

Примѣчаніе 1 къ ст. 446. Переводъ изъ однихъ мировыхъ отдѣловъ въ другіе принадлежащихъ къ составу каждаго изъ нихъ чиновъ и присвоенныхъ оному канцелярскихъ средствъ разрѣшается, по представленіямъ окружныхъ судовъ министромъ юстиціи, по соглашенію съ главноначальствующимъ.

Примѣчаніе 2 къ ст. 446. Распредѣленіе общаго числа помощниковъ мировыхъ судей между округами окружныхъ судовъ Закавказья разрѣшается, по представленіямъ Тифлисской судебной палаты, министромъ юстиціи, по предварительномъ сношеніи съ главноначальствующимъ гражданскою частью на Кавказѣ.

447. Предсѣдатели и члены судебной палаты, предсѣдатели, товарищи предсѣдателей и члены окружныхъ судовъ, прокуроръ и товарищи прокурора судебной палаты, а равно прокуроры окружныхъ судовъ и судебные слѣдователи назначаются въ Закавказскихъ губерніяхъ и областяхъ Высочайшею Властью, по представленію министра юстиціи. Товарищи прокурора окружнаго суда, мировые судьи и ихъ помощники опредѣляются въ означенныхъ мѣстностяхъ министромъ юстиціи, который входитъ, относительно лицъ, предназначаемыхъ на должности мировыхъ судей и ихъ помощниковъ, въ предварительныя сношенія съ главноначальствующимъ. См. выше ст. 212 (прим.).

Статьи 505, 507 и 511 отмѣняются.

Отдѣленіе третье. О мировыхъ судьяхъ и предсѣдателяхъ мировыхъ съѣздовъ.

505. Мировые судьи и предсѣдатели мировыхъ съѣздовъ опредѣляются министромъ юстиціи, по сношеніи съ варшавскимъ генералъ-губернаторомъ, изъ лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ, указаннымъ въ пунктахъ 1 и 2 статьи 19 сего учрежденія. См. выше ст. 212 (прим.).

507. Постоянное мѣстопребываніе мировыхъ судей (ст. 41) опредѣляется росписаніемъ, утверждаемымъ министромъ юстиціи по сношенію съ варшавскимъ генералъ-губернаторомъ.

511. Увольненіе отъ службы мировыхъ судей и предсѣдателей мировыхъ съѣздовъ, а равно перемѣщеніе ихъ, зависитъ отъ министра юстиціи по сношенію съ варшавскимъ генералъ-губернаторомъ. См. выше ст. 212 (прим.).

Статья 653 отмѣняется.

653. Въ областяхъ Сыръ-Дарьинской, Самаркандской, Ферганской, Семирѣченской и Закаспійской назначеніе, перемѣщеніе и увольненіе отъ службы мировыхъ судей производится по сношенію съ туркестанскимъ генералъ-губернаторомъ.

Б. Въ уставѣ уголовнаго судопроизводства.

Ст. 621[1] отмѣняется.

621[1]. Если министръ юстиціи изъ дошедшихъ до него свѣдѣній усмотритъ, что публичное разсмотрѣніе дѣла не должно быть допущено по причинамъ, указаннымъ въ статьѣ 620[3], то дѣлаетъ распоряженіе о закрытіи дверей засѣданія на все время разсмотрѣнія дѣла или только на время совершенія отдѣльныхъ судебныхъ дѣйствій, посредствомъ сообщенія о семъ къ исполненію предсѣдателю подлежащаго судебнаго мѣста.

Высочайше утвержденное 18 марта 1906 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта о мѣрахъ къ сокращенію времени производства наиболѣе важныхъ дѣлъ отмѣняется.

Высочайше утвержденное, 18 марта 1906 года, мнѣніе Государственнаго Совѣта.

О мѣрахъ къ сокращенію времени производства наиболѣе важныхъ уголовныхъ дѣлъ.

Мнѣніе Государственнаго Совѣта.

Государственный Совѣтъ, въ Соединенныхъ Департаментахъ Гражданскихъ и Духовныхъ Дѣлъ и Законовъ и въ Общемъ Собраніи, разсмотрѣвъ представленіе министра юстиціи о мѣрахъ къ сокращенію времени производства наиболѣе важныхъ уголовныхъ дѣлъ, *мнѣніемъ положилъ:*

I. Статьи 271 и 272 улож. о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ (свод. зак., т. XV, изд. 1885 г. и по прод. 1902 г.) изложить слѣдующимъ образомъ:

271. Если сопротивляющійся постановленію власти законной или чиновнику въ отправленіи имъ должности не былъ вооруженъ, но однако же дозволилъ себѣ притомъ побои или иное явное дѣйствіями насиліе, то онъ приговаривается, смотря по роду сего насилія и сопровождавшимъ оное обстоятельствамъ:

> или къ заключенію въ тюрьмѣ на время отъ одного года и четырехъ мѣсяцевъ до двухъ лѣтъ, съ лишеніемъ нѣкоторыхъ, на основаніи статьи 50 сего уложенія, особенныхъ правъ и преимуществъ (ст. 30, IV); или же къ заключенію въ тюрьмѣ на время отъ двухъ мѣсяцевъ до одного года и четырехъ мѣсяцевъ.

272. Кто удержитъ чиновника отъ законнаго исполненія обязанностей его по службѣ угрозами такого рода, что сей чиновникъ могъ и долженъ былъ въ самомъ дѣлѣ считать себя въ опасности, тотъ за сіе приговаривается:

> къ заключенію въ тюрьмѣ на время отъ одного года и четырехъ мѣсяцевъ до двухъ лѣтъ, съ лишеніемъ нѣкоторыхъ, на основаніи статьи 50 сего уложенія, особенныхъ правъ и преимуществъ (ст. 30, IV).

II. Нижеприводимыя статьи устава уголовнаго судопроизводства (свод.

зак., т. XVI, ч. 1, изд. 1892 и по прод., изложить въ слѣдующей редакціи:

201¹. Изъ правила, содержащагося въ предшедшей (201) статьѣ, изъемлются дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ статьями 260, 263—270, 276, 282, 286¹, 315, 823, 824, 830¹, 1143, 1144, 1154—1156 и 1554 уложенія о наказаніяхъ (по прод. 1902 г.), а также объ убійствѣ или покушеніи на убійство должностныхъ лицъ и о всякаго рода насильственныхъ противъ нихъ дѣйствіяхъ, совершенныхъ при исполненіи или по поводу исполненія должностными лицами служебныхъ обязанностей. Всѣ эти дѣла, въ тѣхъ случаяхъ, когда виновному грозитъ наказаніе, соединенное съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія или всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ, вѣдаются судебною палатою съ участіемъ сословныхъ представителей, на основаніи постановленій, изложенныхъ въ статьяхъ 1105—1106³ сего устава.

204. Дѣла по преступленіямъ государственнымъ вѣдаются окружными судами, судебными палатами, Особымъ Присутствіемъ Правительствующаго Сената, или Верховнымъ Уголовнымъ Судомъ, а дѣла по преступленіямъ должности—окружными судами, судебными палатами, кассаціоннымъ департаментомъ Сената, или Верховнымъ Уголовнымъ Судомъ въ порядкѣ, опредѣленномъ въ статьяхъ 1030—1123 сего устава.

1030. Дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ предусмотрѣнныхъ статьями 99—102, 103 (ч. 1 и 2), 104, 105, 106 (ч. 1 и 2), 107 (ч. 1), 108—113, 116—119, 121 и 128 Высочайше утвержденнаго, 22 марта 1903 года, уголовнаго уложенія (собр. узак., ст. 416), производятся общимъ порядкомъ уголовнаго судопроизводства, съ соблюденіемъ особыхъ правилъ въ семъ раздѣлѣ изложенныхъ:

1049. Дѣла, подвѣдомыя судебной палатѣ (ст. 1032 п. 2), разсматриваются въ особомъ ея присутствіи, съ участіемъ сословныхъ представителей, образуемомъ на основаніи постановленій изложенныхъ въ статьяхъ 1105 съ примѣчаніями и 1106 (по прод. 1902 г.) сего устава.

1105. Примѣчаніе 2. Губернскій предводитель дворянства, когда онъ, по случаю исполненія прямыхъ своихъ служебныхъ обязанностей или по другимъ законнымъ причинамъ, не можетъ присутствовать въ засѣданіяхъ судебной палаты, замѣщается однимъ изъ мѣстныхъ уѣздныхъ предводителей дворянства, при невозможности же таковаго замѣщенія, въ засѣданіе судебной палаты приглашается, въ мѣстѣ ея постояннаго пребыванія—кандидатъ уѣзднаго предводителя дворянства губернскаго города, а на выѣздныя сессіи—кандидатъ мѣстнаго уѣзднаго предводителя, съ тѣмъ, чтобы въ томъ случаѣ, когда лица сіи не могутъ прибыть въ засѣданіе, они были замѣняемы кандидатами уѣздныхъ предводителей дворянства сосѣднихъ уѣздовъ. Въ губерніи Оренбургской губернскій предводитель дворянства замѣняется, впредь до замѣщенія въ ней должностей уѣздныхъ предводителей дворянства,—предсѣдателями мѣстныхъ уѣздныхъ съѣздовъ, по принадлежности. Въ тѣхъ губерніяхъ или уѣздахъ, въ коихъ не учреждено должностей губернскаго и уѣздныхъ предводителей

дворянства, въ составъ особаго присутствія судебной палаты, вмѣсто губернскаго предводителя, приглашаются: въ губернскихъ городахъ—предсѣдатель мѣстной губернской земской управы, а въ уѣздныхъ предсѣдатель мѣстной уѣздной земской управы. Въ городахъ С.-Петербургѣ и Москвѣ, вмѣсто городского головы, когда онъ, по случаю исполненія прямыхъ своихъ служебныхъ обязанностей или по другимъ законнымъ причинамъ, не можетъ присутствовать въ засѣданіяхъ судебной палаты, приглашается товарищъ городского головы, а если и онъ, по указаннымъ основаніямъ, не можетъ присутствовать, то старшій по времени избранія и количеству голосовъ членъ городской управы.

1256. Въ Терской области уголовныя дѣла, изъятыя изъ вѣдомства мировыхъ судей, производятся по правиламъ, установленнымъ для производства дѣлъ въ окружныхъ судахъ безъ участія присяжныхъ засѣдателей. Статья 201^1 въ названной области не примѣняется, а дѣла, означенныя въ пунктѣ 3 статьи 1073, разсматриваются въ окружномъ судѣ.

1256^1. Дѣла, подвѣдомыя судебной палатѣ съ участіемъ сословныхъ представителей, по правиламъ и на основаніи статей 201^1 и 1105 сего устава, въ Кубанской области разсматриваются въ особомъ ея присутствіи, образуемомъ согласно статьи 1258^1 (въ редакціи закона 16 Іюня 1905 г., собр. узак., ст. 1070) сего устава.

1285^1. Правила статей 1255, 1256^1, 1259—1261, 1263—1270, 1272—1279 и 1280^1 примѣняются въ Черноморской губерніи съ измѣненіями и дополненіями, изложенными въ нижеслѣдующихъ (1285^2 и 1285^3) статьяхъ.

III. Дополнить нижеуказанныя статьи устава уголовнаго судопроизводства слѣдующими постановленіями:

1) Статью 201^1—слѣдующимъ примѣчаніемъ:

Примѣчаніе. Въ изложеніи приговора и протокола по дѣламъ о преступныхъ дѣяніяхъ, въ статьѣ 201^1 сего устава указанныхъ, а равно и по другимъ дѣламъ, разсматриваемымъ съ участіемъ сословныхъ представителей, судебная палата руководствуется правилами, опредѣленными въ статьяхъ 827 и 833 сего устава, причемъ и по дѣламъ, разсмотрѣннымъ не въ городѣ постояннаго пребыванія палаты, приговоры въ окончательной формѣ должны быть изготовлены въ мѣстѣ, гдѣ происходило судебное разбирательство.

2) Статью 620^2—новымъ пунктомъ такого содержанія: о преступныхъ дѣяніяхъ противъ Священной Особы Императора и Членовъ Императорскаго Дома (Выс. утв., 22 марта 1903 г., угол. улож., ст. 103 ч. 3, 106 ч. 3 и 107 ч. 2).

3) Статью 1032—слѣдующимъ примѣчаніемъ:

Примѣчаніе. Дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ статьями 103 (ч. 3), 106 (ч. 3) и 107 (ч. 2) уголовнаго уложенія, Высочайше утвержденнаго 22 марта 1903 г. (собр. узак., ст. 416), вѣдаются окружными судами и производятся общимъ порядкомъ уголовнаго судопроизводства, съ

нижеслѣдующимъ изъятіемъ: въ случаѣ совокупности означенныхъ выше преступныхъ дѣяній съ иными преступными дѣяніями, подвѣдомственными окружному суду, разсмотрѣніе дѣлъ о тѣхъ и другихъ преступныхъ дѣяніяхъ производится отдѣльно.

IV. Уставъ уголовнаго судопроизводства (свод. зак., т. XVI, ч. 1, изд. 1892 г.) дополнить новою статьею (33²) слѣдующаго содержанія:

33². Сверхъ того вѣдомству мировыхъ судей подлежатъ преступленія предусмотрѣнныя: 1) въ статьяхъ 287, 288 (и доп., по прод. 1902 г.), 975 и 977 уложенія о наказаніяхъ, 2) въ статьяхъ 1483 (ч. 2) и 1485 того же уложенія, въ тѣхъ случаяхъ, когда указанныя въ нихъ преступныя дѣянія подлежатъ наказанію не иначе, какъ по жалобѣ, и 3) въ статьѣ 1494 сего уложенія, если предусмотрѣнное оною нанесеніе ранъ, увѣчья или иного поврежденія въ здоровьѣ было послѣдствіемъ дѣянія, не подвѣдомственнаго общимъ судебнымъ мѣстамъ.

V. Статью 618 уложенія о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ (свод. зак., т. XV, изд. 1885 г.), а также статью 1049 (по закону 7 іюня 1904 г.) съ примѣчаніемъ (по закону 16 іюня 1905 г.) и статьи 1049¹ и 1052 (по закону 7 іюня 1904 г.) устава уголовнаго судопроизводства (свод. зак., т. XVI ч. 1)—отмѣнить.

VI. Въ видѣ временной мѣры постановить слѣдующія правила:

1) Относительно преданія суду за преступныя дѣянія, въ статьѣ 201¹ устава уголовнаго судопроизводства указанныя, примѣняются правила, постановленныя для преданія суду по дѣламъ, подлежащимъ разсмотрѣнію окружнаго суда безъ участія присяжныхъ засѣдателей.

2) Въ замѣнъ опредѣленнаго уставомъ уголовнаго судопроизводства въ статьяхъ 476¹ (по прод. 1902 г.), 556¹ (по прод. 1902 г.), 557, 560, 566¹ (по прод. 1902 г.), 576 и 578 семидневнаго срока, при производствѣ дѣлъ, указанныхъ въ статьяхъ 201¹, 1030 и 1031 того же устава, а равно и по дѣламъ о преступныхъ дѣяніяхъ, совершаемыхъ посредствомъ печати, за исключеніемъ оскорбленій въ печати должностныхъ и частныхъ лицъ, присутственныхъ мѣстъ и установленій, полагается срокъ въ три дня, причемъ приговоры по этимъ дѣламъ должны быть изготовлены въ окончательной формѣ не позже семи дней со дня провозглашенія сущности оныхъ. При предварительномъ разсмотрѣніи дѣла (ст. 547) судъ можетъ назначить семидневный срокъ для заявленія участвующими въ дѣлѣ лицами ходатайства о вызовѣ свидѣтелей и свѣдущихъ людей (ст. 556¹, по прод. 1902 г., 557 и 560), когда по обстоятельствамъ дѣла признаетъ это необходимымъ.

3) Къ дѣламъ о преступныхъ дѣяніяхъ, указанныхъ въ статьяхъ 1030 и 1031 устава уголовнаго судопроизводства и совершаемыхъ посредствомъ печати, независимо отъ тяжести угрожающаго виновному по закону наказанія, примѣняется правило, изложенное въ статьѣ 545 того же устава.

4) Въ мѣстностяхъ, въ коихъ введено учрежденіе суда съ участіемъ присяжныхъ засѣдателей, дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ статьями 269¹ (по прод. 1902 г.), 824 (по прод. 1902 г.) и 830¹ уложенія о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, если обвиняемые въ

преступныхъ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ сею 830[1] статьею уложенія, не подлежатъ наказаніямъ, определеннымъ статьею 823 уложенія о наказаніяхъ, временно изъемлются изъ вѣдѣнія судебныхъ палатъ съ участіемъ сословныхъ представителей и подчиняются разсмотрѣнію окружныхъ судовъ въ составѣ присутствія изъ председательствующаго предсѣдателя суда, либо его товарища, или члена суда, двухъ членовъ суда, мѣстнаго уѣзднаго (въ области войска Донского—окружнаго) предводителя дворянства, а гдѣ таковой должности не учреждено—мѣстныхъ предсѣдателя уѣздной земской управы или гдѣ этой послѣдней должности не имѣется—предсѣдателя уѣзднаго съѣзда, и, кромѣ того, мѣстнаго городского головы либо его товарища, или заступающихъ ихъ лицъ или мѣстнаго городского старосты и одного изъ волостныхъ старшинъ того же уѣзда, за исключеніемъ старшины той волости, въ предѣлахъ коей учинены преступныя дѣянія.

Въ губерніи Черноморской и Кубанской области составъ присутствія окружнаго суда пополняется однимъ почетнымъ мировымъ судьею, изъ числа состоящихъ въ округѣ мѣстнаго окружнаго суда, а также однимъ изъ городскихъ головъ или городскихъ старостъ того же округа и однимъ изъ волостныхъ старшинъ мѣстнаго уѣзда или же лицомъ, занимающимъ соотвѣтствующую должность, за исключеніемъ тѣхъ, въ предѣлахъ управленія которыхъ учинены преступныя дѣянія.

5) Въ отношеніи порядка пополненія присутствія окружнаго суда и производства дѣлъ, упомянутыхъ въ предшедшемъ (4) пунктѣ, соблюдаются правила, установленныя для дѣлъ, подлежащихъ, на основаніи статьи 201[1] устава уголовнаго судопроизводства, разсмотрѣнію судебныхъ палатъ съ участіемъ сословныхъ представителей.

VII. Дѣйствіе постановленія, изложеннаго въ пунктѣ 4 отдѣла VI сего узаконенія, распространить на упомянутыя въ ономъ дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ статьями 269[1] (по прод. 1902 г.), 824 (по прод. 1902 г.) и 830[1] уложенія о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, по коимъ до обнародованія сего закона не будетъ постановлено о преданіи обвиняемыхъ суду судебной палаты съ участіемъ сословныхъ представителей.

Проектъ закона о преобразованіи мѣстнаго суда.

Среди другихъ комиссій, организованныхъ партіей народной свободы для разработки законодательныхъ предположеній, которыя имѣлось въ виду представить на обсужденіе второй Государственной Думы, была образована комиссія для выработки законопроекта о мѣстномъ судѣ. Въ свой составъ комиссія пригласила нѣкоторыхъ столичныхъ мировыхъ судей, которые и приняли дѣятельное участіе во всѣхъ ея засѣданіяхъ. Приступая къ исполненію возложенной на нее задачи, комиссія нашла, что общія начала, положенныя въ основаніе реформы мѣстнаго суда выработаннымъ министерствомъ

юстиціи законопроектомъ въ общемъ соотвѣтствуютъ настойчивымъ требованіямъ общественнаго мнѣнія, которыя становились тѣмъ единодушнѣе, чѣмъ болѣе новеллы восьмидесятыхъ годовъ искажали и разрушали основанія судебной реформы 20 ноября 1864 г. Упраздненіе волостныхъ судовъ, выборность мѣстнаго суда, возстановленіе единства кассаціонной инстанціи, все это шло навстрѣчу пожеланіямъ, совершенно опредѣленно высказываемымъ комитетами о нуждахъ сельско-хозяйственной промышленности. Въ виду этого комиссія признала возможнымъ въ своихъ работахъ исходить изъ основныхъ началъ, предложенныхъ законопроектомъ министерства юстиціи, ограничиваясь внесеніемъ необходимыхъ исправленій и дополненій. Слѣдуетъ замѣтить, что въ средѣ комиссіи наблюдалось весьма сильное теченіе въ пользу правительственнаго назначенія мѣстныхъ судей, какъ принципа безспорно установленнаго въ наукѣ и практикѣ западно-европейскихъ странъ. Считаясь, однако, съ тѣми политическими условіями, въ которыхъ мы находимся, съ глубокимъ разладомъ, существующимъ между правительствомъ и обществомъ, съ тѣмъ довѣріемъ, какимъ были окружены мировые судьи, и съ необходимостью привлечь на эту должность лучшія мѣстныя силы, комиссія полагала, что отступать отъ начала, усвоеннаго реформой 20 ноября 1864 г., не представляется возможнымъ, какихъ бы сомнѣній ни вызывалъ принципъ выборнаго начала съ теоретической точки зрѣнія. Изъ наиболѣе важныхъ измѣненій, внесенныхъ комиссіей въ законопроектъ министерства юстиціи, мы отмѣтимъ уничтоженіе имущественнаго и поднятіе образовательнаго ценза и устраненіе изъ съѣзда мировыхъ судей правительственнаго элемента, которому проектъ предназначалъ поручить фактическое руководство апелляціонной инстанціей, не считаясь съ тѣми глубокими внутренними различіями, которыя существуютъ между дѣятельностью мировыхъ и общихъ судовъ,—эти измѣненія, равно какъ и всѣ прочія, менѣе существенныя, приняты были затѣмъ и комиссіей, которая была избрана Государственной Думой и въ составъ которой вошли изъ партійной комиссіи Ѳ. И. Родичевъ, К. К. Черносвитовъ, Н. В. Тесленко, О. Я. Пергаментъ и І. В. Гессенъ (избранный предсѣдателемъ комиссіи).

ДОКЛАДЪ

комиссіи, избранной Государственной Думой второго созыва для разсмотрѣнія законопроекта о преобразованіи мѣстнаго суда.

(Докладчикъ І. В. Гессенъ).

Внесенъ въ Государственную Думу второго созыва 28 мая 1907 года.

Избранная въ засѣданіи Государственной Думы 27 марта для разсмотрѣнія внесеннаго министерствомъ юстиціи законопроекта о преобразованіи мѣстнаго суда комиссія, приступивъ къ исполненію возложеннаго на нее порученія и ознакомившись съ содержаніемъ означеннаго проекта, нашла, что, по признанію самого министерства юстиціи (краткая объяснительная записка, с. 47, 48), «постановка мѣстнаго суда нынѣ представляется совершенно ненормальной и неудовлетворяющей основнымъ требованіямъ правосудія». Постановка эта является причиной деморализаціи населенія, развращаетъ народную массу и развиваетъ въ ней наклонность къ сутяжничеству.

Отсюда явствуетъ, что для правильной постановки мѣстнаго суда необходима коренная реформа, вслѣдствіе чего комиссія единогласно признала цѣлесообразнымъ остановиться прежде всего на основныхъ ея началахъ и, представивъ Государственной Думѣ свое заключеніе по сему предмету, перейти къ обсужденію отдѣльныхъ многочисленныхъ и разнообразныхъ измѣненій, проектируемыхъ министерствомъ юстиціи лишь послѣ того, какъ Государственной Думѣ угодно будетъ признать правильнымъ заключеніе комиссіи относительно означенныхъ общихъ началъ предстоящей реформы мѣстнаго суда и постановить о переходѣ къ постатейному обсужденію внесеннаго министерствомъ юстиціи законопроекта по сему предмету.

Приступивъ, такимъ образомъ, къ обсужденію основныхъ

началъ проекта преобразованія мѣстнаго суда, намѣченнаго министромъ юстиціи въ двадцати одномъ пунктѣ, комиссія не могла не обратить вниманія на то обстоятельство, что въ нихъ содержится и много частностей, уже поэтому не подлежащихъ предварительному обсужденію, которое имѣетъ цѣлью установить лишь важнѣйшіе принципы, коими опредѣляется сущность судебнаго строя; съ другой же стороны—среди этихъ основныхъ началъ упущены такіе вопросы, отъ того или иного разрѣшенія коихъ зависитъ успѣхъ всего предпринимаемаго преобразованія.

Отличительной особенностью нашего мѣстнаго суда, по справедливому указанію министерства юстиціи, является двойственность его организаціи, сословность, которая давно уже вызываетъ единодушныя громкія нареканія,—съ особой ясностью и категоричностью формулированныя въ трудахъ мѣстныхъ комитетовъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности. Устраненіе этой двойственности давно уже стало въ общемъ правосознаніи настоятельной необходимостью, и сообразно съ симъ важнѣйшей задачей предстоящаго преобразованія должно быть поставлено упраздненіе волостныхъ судовъ и судебныхъ функцій земскихъ начальниковъ и замѣна ихъ общимъ всесословнымъ судомъ. Серьезнымъ препятствіемъ на этомъ пути является широкое примѣненіе волостными судами обычая къ гражданскимъ правоотношеніямъ крестьянъ. По единодушному убѣжденію членовъ комиссіи, вполнѣ соотвѣтствующему и общераспространенному, отмѣчаемому также и въ объяснительной запискѣ (с. 42, passim), воззрѣнію, обычая, какъ болѣе или менѣе опредѣленной юридической нормы, способной установить столь необходимую для гражданскихъ правоотношеній устойчивость, не существуетъ, фактически рѣшенія волостныхъ судовъ постановляются по совѣсти, т. е. основаны на субъективномъ чувствѣ справедливости, и вносятъ, такимъ образомъ, въ гражданскій бытъ совершенно нетерпимый произволъ, подрывая въ населеніи увѣренность въ своихъ правахъ. Не нужно доказывать,

что сохранить такой порядокъ рѣшенія дѣлъ въ преобразуемомъ судѣ значило бы совершенно уничтожить весь смыслъ и все значеніе предпринимаемой реформы, и столь широкое, ничѣмъ не ограниченное примѣненіе обычая, при указанныхъ условіяхъ, составило бы, несомнѣнно, шагъ назадъ. Вотъ почему комиссія признавала необходимымъ остановиться болѣе подробно на вопросѣ о предѣлахъ примѣненія обычая въ мѣстномъ судѣ, причемъ она находила, что предлагаемый министерствомъ юстиціи проектъ, въ разсматриваемомъ отношеніи воспроизводящій въ сущности 130 ст. нынѣ дѣйствующаго уст. гр. суд., не устраняетъ возникающихъ затрудненій. Статья эта допускаетъ примѣненіе обычая по ссылкѣ одной или обѣихъ сторонъ въ случаяхъ, дозволяемыхъ или не разрѣшаемыхъ закономъ. Съ одной стороны, случаи, не разрѣшаемые прямо закономъ составляютъ, строго говоря, нормальное явленіе и по основному принципу гражданскаго судопроизводства разрѣшаются по общему смыслу закона. Поэтому, означенное правило въ сущности приводитъ къ неограниченному примѣненію обычая, и если, тѣмъ не менѣе, примѣненіе означенной статьи представляло на практикѣ явленіе исключительное, то потому, что съ другой стороны, какъ указано выше, примѣненіе обычая поставлено въ зависимости отъ усмотрѣнія судьи (судья можетъ примѣнять обычай) и отъ неопредѣленной ссылки на обычай сторонъ (одной или обѣихъ сторонъ). Независимо отъ сего, нельзя не обратить вниманія, что примѣненіе обычая въ предѣлахъ, устанавливаемыхъ 130 ст. уст. гр. суд., не требуетъ даже въ огромномъ большинствѣ случаевъ спеціальнаго указанія закона, ибо оно должно совершаться на основаніи общихъ началъ гражданскаго права объ опредѣленіи правоотношеній сторонъ по ихъ намѣреніямъ и доброй совѣсти. Вотъ почему ограничиваться сохраненіемъ этого правила для будущаго суда, которому будутъ подсудны почти всѣ гражданскіе споры крестьянъ, было бы равносильно укрѣпленію той неустойчивости правосудія, устраненіе коей составляетъ важнѣйшую задачу реформы.

При обсужденіи даннаго вопроса естественно возникала мысль о полной отмѣнѣ обычая, но мысль эта была единодушно отвергнута, ибо ничѣмъ неограниченное распространеніе на крестьянъ X тома I части, столь устарѣлаго и такъ не соотвѣтствующаго соціальному укладу крестьянства, могло бы внести серьезную ломку въ его гражданскій бытъ. Особенно это было бы опасно по отношенію къ области наслѣдственнаго права, при полной чуждости крестьянамъ института родовыхъ имуществъ и своеобразнаго порядка наслѣдованія дѣтей и родителей. По мнѣнію большинства членовъ комиссіи, точно также не допустимо примѣненіе къ крестьянамъ общегражданскихъ законовъ въ области семейныхъ имущественныхъ отношеній. Поэтому и не имѣя возможности удовлетворить высказывавшіяся пожеланія о кодификаціи обычая, такъ какъ это выходило бы за предѣлы ея компетенціи, комиссія полагала, что въ области наслѣдственныхъ и семейныхъ имущественныхъ отношеній крестьянъ, примѣненіе обычая обязательно для мѣстнаго суда, независимо отъ ссылки сторонъ.

Съ другой стороны—въ виду особыхъ условій, которыми регулируется переходъ и пріобрѣтеніе недвижимыхъ имуществъ—комиссія признавала совершенно недопустимымъ примѣненіе обычая къ вещнымъ спорамъ о внѣнадѣльномъ недвижимомъ имуществѣ. За этими исключеніями, оставляющими, главнымъ образомъ, сферу обязательственнаго права, обычай долженъ играть субсидіарную роль и, какъ указано выше, можетъ свободно примѣняться въ тѣхъ случаяхъ, когда вслѣдствіе возникающихъ сомнѣній судья обязанъ руководствоваться при разрѣшеніи спора доброй совѣстью и намѣреніемъ сторонъ при разрѣшеніи спора.

Независимо же отъ этого—въ тѣхъ случаяхъ, когда обѣ стороны желаютъ подчинить правоотношеніе дѣйствію обычая, судья обязанъ примѣнить таковой, поскольку, конечно, такой обычай не отмѣняетъ какой либо императивной нормы закона.

Указанное разрѣшеніе вопроса о предѣлахъ примѣненія

обычая въ связи съ полной отмѣной волостного суда въ значительной мѣрѣ предопредѣляетъ уже и организацію будущаго суда. Въ средѣ комиссіи, главнымъ образомъ по иниціативѣ членовъ Государственной Думы отъ крестьянъ, наблюдалось теченіе въ пользу коллегіальнаго устройства,—первой инстанціи,—теченіе, идущее такъ далеко, что за подписью 30 членовъ Государственной Думы—крестьянъ поступило въ комиссію письменное заявленіе, въ коемъ предлагалось для наименѣе важныхъ дѣлъ учредить особый судъ, избираемый въ составѣ четырехъ лицъ путемъ всеобщаго, прямого, тайнаго голосованія. Это предложеніе, мотивированное затруднительностью для суда справляться успѣшно съ массою возникающихъ мелкихъ споровъ и желаніемъ сохранить въ рукахъ самихъ крестьянъ судъ надъ ними, было единогласно отвергнуто комиссіей на томъ, прежде всего, основаніи, что учрежденіе такого суда шло бы наперерѣзъ единодушному желанію уничтожить обособленность крестьянства и привело бы къ сохраненію сословнаго суда. Независимо же сего комиссія высказалась противъ коллегіальной организаціи первой инстанціи вообще, какъ по соображеніямъ практическимъ—дороговизнѣ и сложности ея, влекущей за собою медленность производства, такъ и по соображеніямъ принципіальнымъ, находя, что участіе «совѣтниковъ»—какъ бы ни была опредѣлена ихъ компетенція, привело бы только къ умаленію у судьи чувства отвѣтственности и безконтрольному установленію обычая, т. е. замѣнѣ его субъективнымъ чувствомъ справедливости, какъ то наблюдается въ волостныхъ судахъ. Вотъ почему комиссія полагала, что нѣтъ никакихъ основаній отступать отъ усвоеннаго всѣми странами принципа организаціи мѣстнаго суда на единоличномъ началѣ, и что отдѣльныя исключенія изъ этого принципа, вродѣ гминнаго суда въ Польшѣ или суда шеффеновъ въ Германіи (встрѣчающаго все болѣе и болѣе отрицательное къ себѣ отношеніе), объясняемыя мѣстными историческими и бытовыми условіями, сами по себѣ не могутъ служить образцомъ для Россіи, гдѣ,

*

благодаря протяженности и разнообразію условій, требуется прежде всего простота формъ.

Отвергая коллегіальное устройство, комиссія полагала, что она въ значительной мѣрѣ пойдетъ навстрѣчу тѣмъ пожеланіямъ, которыя лежатъ въ основѣ противоположнаго предложенія, если выставить непремѣннымъ условіемъ, чтобы судьи были избираемы изъ мѣстныхъ жителей—въ цѣляхъ надлежащаго пониманія ими окружающихъ условій. И въ другомъ еще отношеніи это требованіе должно имѣть существенное значеніе. Въ комиссіи раздавались настойчивые голоса о томъ, что для судьи необходимо знаніе мѣстныхъ языковъ, и комиссія признавала это безусловно правильнымъ, ибо правосудіе, отправляемое черезъ переводчиковъ, лишено своего жизненнаго нерва—устности и непосредственности. Тѣмъ не менѣе, при господствующемъ у насъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ разнообразіи языковъ и нарѣчій, требованіе знанія мѣстныхъ языковъ въ качествѣ необходимаго условія для замѣщенія должности мѣстнаго судьи могло бы привести на практикѣ къ серьезнымъ затрудненіямъ, и потому было бы осторожнѣе на первое время ограничиться вышеуказаннымъ условіемъ, чтобы судья былъ изъ мѣстныхъ жителей, въ справедливомъ предположеніи, что при такомъ условіи онъ болѣе или менѣе будетъ ознакомленъ съ мѣстными языками и нарѣчіями.

Это требованіе выставлено было и въ судебныхъ уставахъ 20 ноября 1814 г., по отношенію къ мировому судьѣ; однако законъ не только не устанавливаетъ опредѣленныхъ признаковъ этихъ понятій, но напротивъ, черезъ два года по изданіи судебныхъ установленій совершенно упразднилъ значеніе этого начала. Не останавливаясь пока на выясненіи, чѣмъ должно опредѣляться понятіе мѣстныхъ жителей—цензомъ осѣдлости или какими либо другими признаками, и не касаясь постановки этого вопроса на окраинахъ, каковой вопросъ долженъ быть разрѣшенъ особо на иныхъ основаніяхъ, комиссія полагала, что

въ законѣ это требованіе должно быть выражено ясно и опредѣленно.

Осуществленіе этого требованія на практикѣ во всякомъ случаѣ будетъ въ значительной мѣрѣ облегчено предлагаемымъ министерствомъ юстиціи возстановленіемъ принципа выборности мѣстнаго суда. Не останавливаясь на теоретическомъ анализѣ сравнительныхъ преимуществъ правительственнаго назначенія и выборности судей, тѣмъ болѣе что министерство юстиціи затрудняется принять на себя отвѣтственность за назначеніе судей (ст. 67), комиссія единогласно полагала, что въ переживаемыхъ нами условіяхъ, при глубоко укоренившемся недовѣріи между правительствомъ и обществомъ, слѣдуетъ отдать рѣшительное предпочтеніе выборности судей, такъ какъ это будетъ весьма много способствовать укрѣпленію ихъ авторитета въ глазахъ мѣстнаго населенія. Раздѣляя предположенія министерства юстиціи о томъ, что выборъ судей долженъ производиться мѣстными общественными установленіями, комиссія исходила при этомъ изъ предположенія, что мѣстное самоуправленіе будетъ реформировано на демократическихъ началахъ, но если бы реформа суда проведена была въ дѣйствительности раньше, чѣмъ будетъ реформировано мѣстное самоуправленіе, то порядокъ избранія судей, посредствомъ особыхъ для сей цѣли образуемыхъ коллегій, долженъ быть особо регулированъ въ законѣ о введеніи въ дѣйствіе, ибо въ средѣ комиссіи не было разногласія по вопросу о томъ, что выборы всесословныхъ судей не могутъ быть поручены нынѣшнимъ земскимъ собраніямъ и городскимъ думамъ, какъ организованнымъ на узко - сословныхъ началахъ.

Принимая принципъ выборности мѣстнаго суда, комиссія не могла однако согласиться съ высказывавшимся среди членовъ ея предположеніемъ, что за принятіемъ этого принципа нѣтъ уже никакой надобности ограничивать кругъ подлежащихъ избранію лицъ какимъ бы то ни было цензомъ, а слѣдуетъ предоставить полную свободу избирателямъ, которые

сумѣютъ найти лицо, пригодное для замѣщенія должности судьи. Какъ указано выше, принципъ выборности принятъ комиссіей по соображеніямъ практическимъ, которыя нисколько не устраняютъ необходимости требовать отъ судьи наличности такихъ качествъ, безъ которыхъ немыслимо правильное отправленіе правосудія. На первомъ планѣ стоитъ здѣсь конечно образовательный цензъ, который важенъ не столько какъ гарантія знанія законовъ, сколько умѣнья примѣнять ихъ къ конкретнымъ правоотношеніямъ, а умѣнье это дается соотвѣтствующимъ университетскимъ образованіемъ и воспитаніемъ. Поэтому комиссія признала совершенно правильнымъ исходное положеніе проекта министерства юстиціи, требующее для замѣщенія должности судьи высшее юридическое образованіе. Придавая особое значеніе высшему юридическому образованію, комиссія нашла возможнымъ сдѣлать въ пользу лицъ, обладающихъ таковымъ, отступленіе отъ принятаго ею возрастнаго ценза и допустить избраніе въ мировые судьи лицъ, не достигшихъ 25-лѣтняго возраста, но не моложе 21 года, если они сосредоточатъ на себѣ не менѣе $^{2}/_{3}$ голосовъ избирателей. Но и за всѣмъ тѣмъ комиссія не могла не считаться съ вѣроятнымъ отсутствіемъ въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ достаточнаго числа юристовъ и на этотъ случай признала необходимымъ допустить отступленіе отъ этого основного принципа въ пользу лицъ, получившихъ общее среднее образованіе, съ тѣмъ однако, чтобы для избранія означенныхъ лицъ въ судьи требовать квалифицированное большинство голосовъ, которое свидѣтельствовало бы объ особомъ довѣріи представителей мѣстнаго населенія къ данному лицу. Съ другой же стороны, исходя изъ указанныхъ выше соображеній, что важно не только знаніе законовъ, легко пріобрѣтаемое, сколько умѣнье примѣнять ихъ, достигаемое надлежащей образовательной дисциплиной, комиссія признавала безполезнымъ введеніе предлагаемаго министерствомъ удостовѣренія познаній посредствомъ экзамена или судебнаго стажа, ибо, какъ показалъ разно-

образный опытъ, дѣлаемый въ этомъ направленіи, ни тотъ, ни другой способъ не даетъ никакихъ гарантій надлежащаго удостовѣренія.

Безусловно отрицательно комиссія отнеслась къ предложенію министерства юстиціи объ установленіи имущественнаго ценза для мѣстныхъ судей. Не говоря уже о принципіальныхъ соображеніяхъ, не позволяющихъ видѣть какой либо связи между имущественнымъ обезпеченіемъ и пригодностью лица для исправленія судейскихъ обязанностей, комиссія не могла не обратить вниманія на опытъ прошлаго, безспорно доказывающій, что требованіе имущественнаго ценза приводило на практикѣ къ широкому обходу закона посредствомъ созданія такъ называемаго фиктивнаго ценза. Да и само министерство юстиціи, въ сущности аннулируетъ значеніе этого ценза, ибо оно значительно понижаетъ его, довольствуется квартирнымъ цензомъ и допускаетъ исключенія изъ этого начала при избраніи квалифицированнымъ большинствомъ. Остается сдѣлать послѣдовательно еще одинъ шагъ впередъ и вовсе отмѣнить требованіе имущественнаго ценза для мѣстныхъ судей.

Что касается наконецъ сроковъ выборовъ, то комиссія большинствомъ голосовъ признавала наиболѣе цѣлесообразнымъ сохранить установленный судебными уставами 20 ноября 1864 г. трехлѣтній срокъ службы. Понимая всю важность обезпеченія судей должной независимости, непрерывности въ образѣ отправленія правосудія и выработки столь важныхъ въ судебномъ дѣлѣ традицій, комиссія считалась съ тѣмъ обстоятельствомъ, что, какъ показываютъ статистическія данныя, переизбраніе мировыхъ судей составляло явленіе обычное, общераспространенное. Поэтому краткій срокъ службы врядъ ли будетъ вліять на устойчивость правосудія, а между тѣмъ сохраняетъ за населеніемъ возможность исправить случайныя, но неизбѣжныя, ошибки при избраніи.

Установивъ такимъ образомъ основныя черты организаціи

мѣстнаго суда, комиссія, согласно съ предположеніемъ Министерства Юстиціи признавала наиболѣе подходящимъ наименованіемъ для мѣстнаго суда названіе мировой судъ, въ виду того ореола симпатій, которымъ институтъ этотъ былъ окруженъ всегда и особенно послѣ его искаженія и замѣны его земскими начальниками.

При обсужденіи вопроса объ организаціи апелляціонной инстанціи обнаружились два опредѣлившіяся уже въ нашей литературѣ противоположныхъ по сему предмету мнѣнія. Съ одной стороны указывается на необходимость,—въ цѣляхъ достиженія единства правосудія—созданія апелляціонной инстанціи на общихъ, одинаковыхъ началахъ, и на неудобства товарищеской организаціи апелляціоннаго суда. Съ другой—отмѣчается, что апелляціонная инстанція разсматриваетъ споръ по существу и въ тѣхъ же предѣлахъ, какъ и первая инстанція. Поэтому организовать ее на началахъ, отличныхъ отъ устройства первой инстанціи, значитъ сознательно допускать непослѣдовательность и разрушать тотъ судебный строй, который признанъ соотвѣтствующимъ даннымъ жизненнымъ условіямъ. Что же касается проекта Министерства Юстиціи, то онъ отказывается отъ принципіальной точки зрѣнія и полагаетъ возможнымъ совмѣстить оба противоположныхъ начала, предлагая образовать апелляціонную инстанцію изъ мировыхъ судей подъ предсѣдательствомъ члена Окружнаго Суда. Такое смѣшеніе, соединяя въ себѣ невыгодныя стороны обоихъ порядковъ, не можетъ быть оправдано и приводимыми Министерствомъ соображеніями о необходимости организаціи правильнаго и постояннаго надзора за мировой юстиціей, каковой надзоръ предполагается сосредоточить въ рукахъ предсѣдателей съѣздовъ, ибо эти соображенія являются посторонними и привходящими, и ими не можетъ разрѣшаться столь важный и основный вопросъ, какъ устройство апелляціонной инстанціи. Поэтому комиссія единогласно отвергла предложеніе проекта и, придавая существенное значеніе особенностямъ

мировой юстиціи (широкое примѣненіе обычая, ослабленіе состязательнаго начала въ гражданскомъ процессѣ) полагала что апелляціонная инстанція должна быть органически однородна съ первой инстанціей и потому должна быть образована точно также исключительно изъ выборныхъ судей, чтобы избѣжать ненужныхъ треній между различными элементами суда и постоянныхъ коллизій между общими началами судопроизводства и допущенными для мировой юстиціи отступленіями. Вопросъ же о правильной постановкѣ надзора подлежитъ особому разрѣшенію, и отъ надлежащаго его разрѣшенія въ значительной мѣрѣ зависитъ и упраздненіе тѣхъ опасеній вреднаго вліянія товарищескаго начала, которыя комиссіи вообще представлялись преувеличенными.

Въ отношеніи же организаціи кассаціонной инстанціи комиссія горячо привѣтствовала предложеніе проекта возстановить единство ея, сосредоточить кассаціонныя функціи въ Правительствующемъ Сенатѣ. Раздробленіе этихъ функцій, неуклонно проводимое министерствомъ юстиціи, настолько рѣзко, органически противорѣчитъ основной идеѣ кассаціоннаго суда, призваннаго охранять единообразное примѣненіе и истолкованіе закона, что это раздробленіе всегда и всѣми признавалось однимъ изъ наиболѣе важныхъ нарушеній основныхъ положеній судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г.

Опредѣливъ на изложенныхъ началахъ устройство мѣстнаго суда, комиссія признавала совершенно правильнымъ проектируемое министерствомъ юстиціи расширеніе его подсудности, какъ по гражданскимъ дѣламъ (не исключая и споровъ о недвижимомъ имуществѣ), такъ и по уголовнымъ. Такое расширеніе вполнѣ соотвѣтствуетъ измѣнившимся за истекшее со времени изданія судебныхъ уставовъ сорокалѣтіе—хозяйственнымъ отношеніемъ и потому никакихъ сомнѣній въ средѣ комиссіи не вызывало. Передача же мѣстному суду уголовныхъ дѣлъ, разрѣшаемыхъ нынѣ окружными судами безъ участія присяжныхъ засѣдателей, точно такъ же вызывается

выяснившейся медленностью и сложностью производства этихъ дѣлъ. Относительно же многочисленныхъ изъятій, допускаемыхъ проектомъ изъ общихъ началъ подсудности, комиссія полагаетъ болѣе цѣлесообразнымъ имѣть сужденіе впослѣдствіи—при переходѣ къ постатейному обсужденію законопроекта.

Преобразованіе мѣстнаго суда на указанныхъ началахъ Министерство Юстиціи предполагаетъ ввести въ такъ называемыхъ земскихъ губерніяхъ, въ области войска Донского (гдѣ судьи избираются временными окружными избирательными собраніями), а также въ губерніяхъ юго-западныхъ и тѣхъ, гдѣ введено положеніе о земскихъ участковыхъ начальникахъ, съ тѣмъ, чтобы въ сихъ послѣднихъ мировые судьи назначались правительствомъ. Относясь отрицательно къ правительственному назначенію судей вообще, комиссія полагала, что разрѣшеніе вопроса о порядкѣ замѣщенія должностей мировыхъ судей въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, стоитъ въ непосредственной связи съ болѣе общимъ вопросомъ, возбужденнымъ комиссіей, о замѣщеніи означенныхъ должностей впредь до осуществленія реформы мѣстнаго самоуправленія на демократическихъ началахъ, каковой вопросъ отложенъ разсмотрѣніемъ до обсужденія переходныхъ мѣръ о введеніи въ дѣйствіе закона о реформѣ мѣстнаго суда. Считая, поэтому, преждевременнымъ высказываться по сему вопросу въ основныхъ положеніяхъ намѣчаемой реформы, комиссія признавала безусловно необходимымъ подчеркнуть, что реформа мѣстнаго суда на предлагаемыхъ основаніяхъ должна быть безотлагательно распространяема и на другія мѣстности Имперіи по введеніи тамъ мѣстнаго самоуправленія съ принятіемъ, конечно, во вниманіе мѣстныхъ особенностей (народные суды, языкъ и пр.).

Въ результатѣ приведенныхъ соображеній Комиссія пришла къ заключенію, что мѣстный судъ долженъ быть организованъ на нижеслѣдующихъ основныхъ началахъ:

1) Мѣстный судъ отправляется единоличными судьями, которымъ присваивается наименованіе мировыхъ судей.

2) Мировые судьи избираются мѣстными общественными учрежденіями на 3 года изъ мѣстныхъ жителей, не моложе 25 лѣтъ, получившихъ высшее юридическое образованіе.

3) Допускается замѣщеніе должности мировыхъ судей лицами, получившими высшее юридическое образованіе, не моложе 21 года, а также лицами, получившими среднее образованіе, если они избраны большинствомъ $^{2}/_{3}$ голосовъ.

4) Повѣрка правильности избранія мировыхъ судей относится къ вѣдѣнію Правительствующаго Сената.

5) Апелляціонная инстанція, именуемая мировымъ съѣздомъ, образуется изъ мировыхъ судей.

6) Кассаціонную инстанцію представляетъ Правительствующій Сенатъ.

7) Мѣстному суду подсудны дѣла всѣхъ сословій: изъ гражданскихъ,—по коимъ цѣна иска не превышаетъ 1000 р., какъ по спорамъ о движимомъ, такъ и о недвижимомъ имуществѣ; изъ уголовныхъ, по коимъ опредѣленное въ законѣ за преступное дѣяніе наказаніе не соединено съ лишеніемъ или ограниченіемъ правъ состоянія.

8) При разрѣшеніи гражданскихъ дѣлъ мировые судьи руководствуются мѣстными обычаями по ссылкѣ на нихъ обѣихъ сторонъ, поскольку эти обычаи не противорѣчатъ прямымъ запрещеніямъ общегражданскихъ законовъ.—Дѣла о наслѣдованіи между крестьянами какъ въ надѣльномъ имуществѣ, а также дѣла, возникающія изъ отношеній семейственныхъ по имуществу, разрѣшаются на основаніи правилъ, устанавливаемыхъ мѣстными обычаями. Примѣненіе мѣстныхъ обычаевъ къ вещнымъ спорамъ о внѣнадѣльномъ недвижимомъ имуществѣ не допускается.

9) Институтъ волостныхъ судовъ, должности городскихъ судей и судебныя функціи учрежденій, образованныхъ на основаніи законоположеній 12 іюля 1889 г., упраздняются.

10) Судебное преобразованіе на указанныхъ началахъ вводится въ губерніяхъ, гдѣ дѣйствуютъ земскія учрежденія и въ области войска Донского, съ тѣмъ, чтобы по мѣрѣ введенія земскаго самоуправленія въ другихъ мѣстностяхъ Имперіи выборный мировой институтъ безотлагательно былъ примѣняемъ и къ нимъ.

Въ виду изложеннаго и принимая во вниманіе, что именно эти начала, съ нѣкоторыми лишь, легко возстановимыми отступленіями, положены въ основаніе внесеннаго Министерствомъ Юстиціи въ Государственную Думу законопроекта, комиссія признала желательнымъ перейти къ постатейному обсужденію означеннаго законопроекта на вышеизложенныхъ основаніяхъ, по разсмотрѣніи ихъ Государственной Думой, о чемъ и имѣетъ честь представить Государственной Думѣ.

Проекты законовъ объ отмѣнѣ смертной казни и военно-полевыхъ судовъ.

Членами фракціи народной свободы были внесены въ Государственную Думу перваго и второго созыва помѣщаемыя ниже законодательныя заявленія объ отмѣнѣ смертной казни. Государственная Дума перваго созыва въ засѣданіи 19 іюня 1906 года приняла законопроектъ въ редакціи, повторенной впослѣдствіи въ заявленіи, внесенномъ въ Думу втораго созыва. Въ это заявленіе включено содержаніе доклада Комиссіи 15-ти, которой Государственная Дума 19 мая 1906 года поручила составить проектъ закона объ отмѣнѣ смертной казни. Законопроектъ объ отмѣнѣ смертной казни Думою второго созыва разсмотрѣнъ не былъ.

Въ этомъ же отдѣлѣ помѣщается текстъ законодательнаго заявленія 44 членовъ Государственной Думы второго созыва, содержащій въ себѣ основныя положенія законопроекта объ отмѣнѣ положенія о военно-полевыхъ судахъ, внесеннаго въ Думу въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 9 марта 1907 года, докладъ Комиссіи, заслушанный Думой въ собраніи 17 апрѣля 1907 года и текстъ принятаго Думой законопроекта. Законопроектъ этотъ въ Государственномъ Совѣтѣ одобренія не получилъ.

Проектъ закона объ отмѣнѣ смертной казни.

Внесено въ Государственную Думу перваго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 18 мая 1906 года.

Объяснительная записка.

Еще въ восьмидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія редакціонная комисоія по составленію проекта уголовнаго уложенія, состоявшая изъ первѣйшихъ авторитетовъ науки уголовнаго права, высказала единогласное мнѣніе, что «Россія могла бы сдѣлать новый дальнѣйшій шагъ по историческому пути, начертанному еще съ царствованія Императрицы Елисаветы и не только по возможности ограничить число случаевъ примѣненія смертной казни, но и вычеркнуть ее вовсе изъ списка уголовныхъ наказаній, налагаемыхъ по общимъ законамъ». Къ такому выводу комиссія пришла путемъ разбора всѣхъ доводовъ, приводимыхъ въ пользу сохраненія смертной казни, и обнаруженія ихъ полной несостоятельности.

Событія переживаемаго нами времени краснорѣчиво свидѣтельствуютъ о томъ, какую огромную опасность представляетъ сохраненіе въ рукахъ государства смертной казни, хотя бы въ качествѣ исключительной мѣры. По идеѣ своей являясь самой крайней формой наказанія, примѣняемой въ рѣдкихъ случаяхъ, съ соблюденіемъ всѣхъ гарантій судебнаго производства, она фактически весьма легко вырождается въ массовое убійство, не имѣющее никакихъ оправданій ни съ нравственной, ни съ общественной точки зрѣнія, поражающее огромное количество жертвъ, виновность которыхъ часто не установлена съ надлежащей точностью, возмущающее все общество и плодящее новыя преступленія. Вѣра въ устрашающее значеніе смертной казни окончательно утрачена. Она осталась въ законодательствахъ лишь какъ пережитокъ стараго варварства.

Вступивъ на путь обновленія, Россія должна безъ замедленія и навсегда покончить съ этимъ наслѣдіемъ жестокихъ и кровавыхъ временъ. Она должна вступить въ число тѣхъ государствъ, которыя признали, что наказаніе смертью несовмѣстимо съ извѣстнымъ уровнемъ нравственнаго развитія народа. Государственная Дума уже высказалась единогласно за отмѣну смертной казни,—нынѣ ей надлежитъ дать формальное осуществленіе этому пожеланію.

Проектъ закона.

§ 1. Смертная казнь отмѣняется.

§ 2. Впредь до пересмотра уголовнаго законодательства, во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ дѣйствующими законами установлена смертная казнь, она замѣняется непосредственно слѣдующимъ по тяжести наказаніемъ.

Проектъ закона объ отмѣнѣ смертной казни,

принятый Государственной Думой перваго созыва въ засѣданіи 19 іюня 1906 года.

Статья 1-ая. Смертная казнь отмѣняется.

Статья 2-ая. Во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ дѣйствующими законами (уголовное уложеніе, уложеніе о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, воинскій и военно-морской уставы о наказаніяхъ) установлена смертная казнь, она замѣняется непосредственно слѣдующими по тяжести наказаніями.

Проектъ закона объ отмѣнѣ смертной казни.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 19 марта 1907 года.

Заявленіе подписали: В. Маклаковъ, Н. Тесленко, І. Гессенъ, Кузьминъ-Караваевъ, М. Аджемовъ, кн. Долгоруковъ, О. Пергаментъ, А. Шингаревъ, Н. Кутлеръ, С. Булгаковъ, Л. Рабиновичъ, Богословскій, Я. Шапиро, А. Савельевъ, Л. Селиновъ, І. Атабековъ, В. Корде, Ар. Долговъ, Н. Поташевъ, Лаевъ, Л. Шмаринъ, Леонасъ, Ник. Рубисовъ, А. Салазкинъ, П. Юницкій, Перелешинъ, Антоновъ, Кузнецовъ, Кушниковъ, А. Растворовъ, Лавровъ, Д. Герштанскій, В. Ершовъ, К. Осиповъ, Родичевъ, М. Бобинъ и др.

Объяснительная записка.

19 іюня 1906 года первая Государственная Дума единогласно приняла законопроектъ объ отмѣнѣ смертной казни. По внесеніи означеннаго законопроекта въ Государственный Совѣтъ была обра-

зована комиссія для его разсмотрѣнія. Работы комиссіи были прерваны одновременно съ перерывомъ дѣятельности Государственнаго Совѣта. По возобновленіи этихъ работъ, комиссія вошла въ обсужденіе вопроса о томъ, подлежитъ ли разсмотрѣнію Государственнаго Совѣта законопроектъ, поступившій изъ Думы, нынѣ распущенной. Большинствомъ комиссіи противъ двухъ членовъ (Н. С. Таганцева и С. Ф. Платонова) вопросъ этотъ былъ рѣшенъ отрицательно. Къ такому отрицательному рѣшенію пришло и большинство Государственнаго Совѣта въ засѣданіи 14 марта.

Не входя въ обсужденіе существа вопроса о томъ, насколько такое рѣшеніе, прямо на текстѣ закона не основанное, является само по себѣ правильнымъ, приходится констатировать, что оно формально закончило движеніе законопроекта, принятаго первой Думой. На второй Думѣ лежитъ, слѣдовательно, обязанность вновь поставить на очередь этотъ проектъ. Событія послѣднихъ девяти мѣсяцевъ, истекшихъ со времени его единогласнаго принятія первой Государственной Думой, могли лишь усилить убѣдительность доводовъ, говорящихъ за отмѣну смертной казни, и укрѣпить сознаніе нравственнаго долга, лежащаго на народныхъ представителяхъ и диктующаго эту отмѣну.

Нижеслѣдующія соображенія были высказаны по разсматриваемому вопросу комиссіей первой Государственной Думы.

Въ настоящее время среди русскихъ криминалистовъ нельзя назвать ни одного имени, которое стояло бы среди именъ сторонниковъ смертной казни, независимо отъ рода и характера дѣяній, облагаемыхъ этимъ наказаніемъ.

Н. С. Таганцевъ, послѣ тщательнаго обзора доводовъ за и противъ смертной казни, говоритъ: «жизнь не оправдала надеждъ, возлагаемыхъ на смертную казнь: она повсюду, какъ доказываютъ статистическія данныя, остается безъ всякаго вліянія на ростъ преступленій. Дѣтоубійство, угрожаемое по французскимъ законамъ смертною казнью, съ 1825 года болѣе чѣмъ учетверилось; съ отмѣною квалифицированной смертной казни, преступленія, ею угрожаемыя, не только не возросли, но нѣкоторыя даже и уменьшились; она не повлекла за собою, какъ предсказывали ея защитники, разрушенія всего существующаго порядка; то же мы видѣли въ Англіи послѣ отмѣны смертной казни за огромное число преступленій законами тридцатыхъ и шестидесятыхъ годовъ. Наоборотъ, сторонники смертной казни не могутъ представить данныхъ, которыя бы свидѣтельствовали, что введеніе смертной казни за какія

либо преступныя дѣянія содѣйствовало бы уменьшенію этихъ преступленій».

«Тѣ же соображенія, продолжаетъ ученый,—а нѣкоторыя еще и съ большею силою, относятся къ примѣненію смертной казни и къ преступленіямъ политическимъ. Смертная казнь и здѣсь также мало устрашительна и примѣрна, также непригодна для обезпеченія общества отъ преступниковъ; недавнее прошлое указываетъ намъ, что эпоха наиболѣе частаго примѣненія смертной казни совпадаетъ съ періодами наиболѣе частаго повторенія тяжкихъ политическихъ посягательствъ. Не нужно забывать, что, дѣйствуя . . . . не изъ личныхъ разсчетовъ и побужденій, преступники политическіе, фанатики, всего менѣе доступны подавляющему чувству страха. Достаточно ничтожной доли фанатизма, чтобы муки смерти казались наградою, чтобы эшафотъ рисовался ступенью безсмертія. Какъ указываетъ опытъ исторіи, этотъ ореолъ мученичества способенъ часто не подавлять, а содѣйствовать развитію вѣрованія или ученія, даже не имѣвшаго, повидимому, надежды на успѣхъ. Оттого преступники, фанатики, сектанты часто жаждутъ публичной казни въ интересахъ своей партіи, жаждутъ принять вѣнецъ. Какъ замѣтилъ еще Гизо, въ то время, когда политическія движенія, революціи имѣли личный, такъ сказать, династическій характеръ, являлись переворотомъ, передававшимъ власть отъ одного лица къ другому, отъ одной главы партіи къ другой, тогда, конечно, уничтоженіе главы или коноводовъ революціоннаго движенія могло похоронить и самое движеніе, ихъ смерть могла дѣйствительно обезпечить на время, а иногда и навсегда, спокойствіе правящей власти; но эпоха подобныхъ движеній для большинства европейскихъ государствъ отошла въ прошлое. Нынѣ господствующее мѣсто заняли движенія идейнаго характера. Стремленія пересоздать государственный или экономическій строй, распространить то или другое религіозное вѣрованіе, какъ революціонные двигатели, не могутъ, по самому своему существу, сосредоточиваться въ опредѣленной личности, а уподобляются скорѣе гидрѣ Геркулеса съ ея саморастущими головами. Движенія, такъ сказать, демократизировались, а потому истребленіе, хотя бы и массами, ихъ кажущихся вожаковъ безсильно остановить самое движеніе и обезопасить отъ него общество. Лишь въ самомъ содержаніи этого движенія лежитъ залогъ его жизни или смерти...

Чѣмъ крѣпче правительство, чѣмъ дальше въ глубь вѣковъ ведутъ его устои, чѣмъ ближе связь его съ народомъ, не отдѣляю-

щимъ отъ него свою историческую судьбу, тѣмъ безполезнѣе является для него смерть лицъ, ему враждебныхъ».

Это же мнѣніе раздѣляютъ Кистяковскій, Фойницкій, Сергѣевскій, Неклюдовъ, Спасовичъ и др.

Тѣ же воззрѣнія являются господствующими въ средѣ криминалистовъ-практиковъ. Да и странно было бы иначе. За послѣднія уже сорокъ лѣтъ ни съ одной университетской каѳедры ни одинъ голосъ не поднимался на защиту вымирающаго института.

Таковымъ онъ признанъ еще въ восьмидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія редакціонной комиссіей, составлявшей проектъ уголовнаго уложенія, воспріявшаго въ 1904 г. въ отношеніи государственныхъ преступленій силу закона. «Всѣ приведенныя данныя—говорится въ объясненіяхъ—несомнѣнно свидѣтельствуютъ, что смертная казнь, какъ уголовная кара, находится въ періодѣ вымиранія, что, будучи, сравнительно въ недавнее время, центромъ карательной системы почти всѣхъ европейскихъ государствъ, она теперь повсюду сохранила характеръ исключительной мѣры, примѣняемой, и то болѣе какъ угроза закона, къ наиболѣе тяжкимъ дѣяніямъ, направленнымъ противъ основъ государственнаго строя или противъ жизни отдѣльныхъ лицъ».

Отвергнувъ, далѣе, ссылку сторонниковъ смертной казни на народную совѣсть, такъ какъ «эта ссылка стоитъ въ противорѣчіи съ исторіею и современнымъ положеніемъ наказанія смертью въ разныхъ законодательствахъ», и отмѣтивъ «общеизвѣстный аргументъ о непоправимости судебныхъ ошибокъ при примѣненіи смертной казни», составители уложенія въ слѣдующихъ выраженіяхъ формулируютъ свой конечный выводъ и объясняютъ включеніе смертной казни въ перечень ст. 2 проекта.

«Комиссія Государственнаго Совѣта о тюремномъ преобразованіи, бывшая въ 1878 г. подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря К. К. Грота, также не сочла возможнымъ внести смертную казнь въ разрядъ ординарныхъ взысканій, почему о ней и не упоминается въ законѣ 11 декабря 1879 г. Комиссія указала только, что «нынѣ не представляется надобности въ расширеніи предѣловъ примѣненія этого наказанія, а разрѣшеніе вопроса о томъ, слѣдуетъ ли удержать смертную казнь во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ она назначается по дѣйствующему законодательству, или же, наоборотъ, число ихъ можетъ быть ограничено, подлежитъ всецѣло составителямъ будущаго уголовнаго уложенія».

Нынѣ, говорится далѣе, редакціонная комиссія для составленія

первоначальнаго проекта уложенія, принявъ во вниманіе всѣ вышеизложенныя соображенія, полагаетъ, что Россія могла бы сдѣлать новый дальнѣйшій шагъ по историческому пути, преемственно начертанному еще съ прошлаго вѣка, съ царствованія императрицы Елисаветы, и не только по возможности ограничить число случаевъ примѣненія смертной казни, но и вычеркнуть ее вовсе изъ списка уголовныхъ наказаній, налагаемыхъ по общимъ законамъ».

«Однако, въ виду того, что вопросъ объ отмѣнѣ смертной казни, кромѣ стороны чисто-юридической, заключаетъ въ себѣ и весьма важную политическую сторону, долженствующую значительно влiять на признаніе своевременности или несвоевременности таковой отмѣны, комиссія признала болѣе цѣлесообразнымъ, изложивъ приведенныя выше соображенія о возможности отмѣны смертной казни представить рѣшеніе сего вопроса на благоусмотрѣніе Государственнаго Совѣта, а въ лѣстницу проектируемыхъ нынѣ наказаній внести и смертную казнь, ограничивъ область ея примѣненія наиболѣе тяжкими изъ государственныхъ преступленій».

Редакціонная комиссія по составленію уголовнаго уложенія предоставляла, такимъ образомъ, починъ отмѣны смертной казни Государственному Совѣту, хотя, казалось бы, послѣ всего сказаннаго, ей надлежало, наоборотъ, вычеркнуть смертную казнь изъ лѣстницы наказаній, предоставляя ея возстановленіе политическимъ соображеніямъ Государственнаго Совѣта.

Но, помимо вопроса о смертной казни по общему уложенію, не слѣдуетъ забывать о существованіи тѣхъ законодательныхъ опредѣленій о дѣяніяхъ, караемыхъ смертною казнью, которыя не занесены ни въ старое уложеніе, ни въ новое.

Такихъ опредѣленій много, и они охватываютъ громадное число самыхъ разнообразныхъ преступныхъ посягательствъ. Правда, всѣ относящіеся сюда законы именуются временными, примѣняются въ силу такъ называемыхъ чрезвычайныхъ обстоятельствъ, и ихъ примѣненіе не обязательно, а предоставлено усмотрѣнію административныхъ властей.

Но чрезвычайныя обстоятельства обратились въ нормальныя, законы эти дѣйствуютъ десятками лѣтъ и, притомъ, непрерывно, а главный изъ нихъ, къ тому же, на пространствѣ всей территоріи государства.

Этотъ главный—положеніе о мѣрахъ сохраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. На основаніи ст. 18 положенія подвергаются смертной казни виновные въ вооруженномъ

сопротивленіи властямъ или нападеніи на чиновъ войска и полиціи и на всѣхъ, вообще, должностныхъ лицъ, при исполненіи ими обязанностей службы или же вслѣдствіе исполненія сихъ обязанностей, коль скоро преступленія эти сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на убійство, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ или поджоговъ. Разъ какая бы то ни было мѣстность имперіи объявлена въ одномъ изъ видовъ исключительнаго положенія приведенное правило можетъ имѣть примѣненіе «въ смежныхъ губерніяхъ и областяхъ или даже во всѣхъ остальныхъ мѣстностяхъ государства» (ст. 28 и 31).

Такое же правило установлено ст. 20 правилъ о мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи (прил. къ ст. 23 общ. учр. губ., свод. зак., т. II, ч. 1). Далѣе, согласно закона 29 іюля 1891 г. (собр. узак. № 95, ст. 1003), подвергаются смертной казни: лица, виновныя въ вооруженномъ нападеніи на служащихъ Закавказской желѣзной дороги, при исполненіи ими обязанностей службы, или на пассажировъ сей дороги, коль скоро преступленія эти сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на убійство, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ, или разбоемъ, грабежомъ или поджогомъ, а равно лица, виновныя въ умышленномъ поврежденіи той же дороги.

Закономъ 25 января 1893 г. (собр. узак. № 31, ст. 289) однородныя правила распространены «на участки Владикавказской желѣзной дороги въ предѣлахъ Терской и Кубанской областей и Ставропольской губерніи».

Законъ 13 сентября 1893 г. (собр. узак. № 160, ст. 1267) опредѣлилъ смертную казнь въ видѣ временной мѣры впредь до искорененія разбойничества въ Кавказскомъ краѣ и Ставропольской губерніи за разбой, умышленное убійство, грабежъ съ насиліемъ, поджогъ жилыхъ строеній, возстаніе и вооруженное сопротивленіе властямъ, когда преступленія эти совершены туземцами края безъ различія національности, сословія и исповѣданія.

Наконецъ и по военно-уголовнымъ законамъ смертная казнь можетъ быть назначаема далеко не исключительно въ военное время. На основаніи ст. 91 воинск. уст. о наказ. «въ чрезвычайныхъ случаяхъ, когда преступленіе совершено хотя и въ мирное время, но по особенной важности обстоятельствъ, коими оно сопровождалось, представляется необходимымъ, для охраненія воинской дисциплины, судить виновныхъ по всей строгости военно-уголовныхъ законовъ,—они подвергаются, по распоряженію главныхъ началь-

никовъ военныхъ округовъ, суду съ примѣненіемъ наказаній, опредѣленныхъ въ семъ уставѣ для военнаго времени».

Такимъ образомъ по нашему дѣйствующему праву, въ ряду дѣяній, обложенныхъ смертной казнью, стоятъ и общія преступленія, и нарушеніе въ мирное время воинской дисциплины, и преступленія политическія въ самомъ широкомъ смыслѣ понятія— вплоть до нанесенія ранъ или тяжкихъ побоевъ губернатору, полицейскому приставу или околоточному надзирателю. Какъ замѣчаетъ профессоръ Кузьминъ-Караваевъ («Право» 1905 г. № 8), подобной широкой постановки смертной казни не знаетъ ни одно цивилизованное государство.

Событія переживаемаго нами времени краснорѣчиво свидѣтельствуютъ о томъ, какую огромную опасность представляетъ сохраненіе въ рукахъ государства смертной казни, хотя бы въ качествѣ исключительной мѣры. По идеѣ своей являясь самой крайней формой наказанія, примѣняемой въ рѣдкихъ случаяхъ, съ соблюденіемъ всѣхъ гарантій судебнаго производства, она фактически весьма легко вырождается въ массовыя убійства, не имѣющія никакихъ оправданій ни съ нравственной, ни съ общественной точки зрѣнія, поражающія огромное количество жертвъ, виновность которыхъ часто не установлена съ надлежащей точностью, возмущающія все общество и плодящія новыя преступленія.

Такое именно явленіе пережила Россія. Въ распоряженіи комиссіи не имѣется цифровыхъ данныхъ о примѣненіи смертной казни въ теченіе минувшаго 1905 г. и истекшихъ пяти мѣсяцевъ 1906 г. По однимъ газетнымъ отчетамъ цифра эта опредѣляется сотнями, и во многихъ случаяхъ, какъ напр. въ Перовѣ, Люберцахъ, въ Прибалтійскомъ краѣ, въ Варшавскомъ округѣ,—примѣнялась не смертная казнь по приговору суда, а разстрѣлъ безъ суда. Но и помимо этихъ преступныхъ злоупотребленій, смертная казнь по приговору военнаго суда обратилась въ обычное, повседневное явленіе, въ мѣру, примѣнявшуюся безъ разбора пола и возраста, и еще самое недавнее время одинъ приговоръ унесъ восемь жизней сразу.

И ничто не доказываетъ такъ краснорѣчиво, какъ страшный опытъ послѣдняго времени, что и такое массовое, безпощадное примѣненіе смертной казни нисколько не дѣйствуетъ устрашающимъ образомъ. Напротивъ, убійство и другія тяжкія преступленія становятся явленіями повседневными. Терроромъ правительственныхъ каръ плодится и питается терроръ революціонный, и постепенно

утрачивается всякая надежда на возстановленіе нормальныхъ и спокойныхъ условій государственной и общественной жизни. Единогласно и единодушно заявленное общественное мнѣніе, выразившееся въ резолюціяхъ ученыхъ съѣздовъ, ученыхъ обществъ, всякихъ общественныхъ собраній, спеціальной и общей печати, требуютъ, чтобы такому положенію вещей былъ поставленъ конецъ.

Вступивъ на путь обновленія, Россія должна безъ замедленія и навсегда покончить съ наслѣдіемъ жестокихъ и кровавыхъ временъ. Она должна вступить въ число тѣхъ государствъ, которыя признали, что наказаніе смертью несовмѣстимо съ извѣстнымъ уровнемъ нравственнаго развитія народа. Государственная Дума уже высказалась единогласно за отмѣну смертной казни, на какомъ бы основаніи она ни назначалась. Нынѣ Думѣ надлежитъ дать формальное осуществленіе этому положенію.

Обращаясь къ способу такого осуществленія, комиссія полагаетъ, что наиболѣе правильнымъ было бы ограничиться въ настоящее время, впредь до пересмотра нашего уголовнаго законодательства, тѣми двумя основными положеніями, которыя были предложены въ заявленіи, поступившемъ на разсмотрѣніе комиссіи. Ими съ достаточною категоричностью устанавливается полная и безусловная отмѣна смертной казни, какъ по общимъ, такъ и по всѣмъ особеннымъ законамъ, и указывается правило, коимъ надлежитъ руководствоваться суду при примѣненіи законовъ, назначающихъ смертную казнь. Въ этихъ случаяхъ судъ будетъ назначать каторгу безъ срока или при наличности смягчающихъ вину обстоятельствъ на срокъ. Болѣе подробное разсмотрѣніе карательныхъ санкцій, сюда относящихся, съ возможнымъ ихъ пониженіемъ, должно будетъ имѣть мѣсто одновременно съ общимъ пересмотромъ уголовнаго уложенія. Само собою разумѣется, что съ момента отмѣны смертной казни она не можетъ быть назначаема никакимъ судомъ, ни въ какомъ порядкѣ. Примѣненіе же ея безъ суда и въ настоящее время, какъ выше сказано, является преступнымъ злоупотребленіемъ.

Въ засѣданіи Государственной Думы 19 іюня, докладчикъ комиссіи В. Д. Кузьминъ-Караваевъ, подробно развивъ соображенія объяснительной записки, остановился на вопросѣ о томъ, ограничиваетъ ли ст. 55 осн. зак. компетенцію Думы въ области воинскаго и военно-морского устава о наказаніяхъ. Ст. 55 говоритъ, что «постановленія по военно-судебной и по военно-морской судебнымъ частямъ издаются въ порядкѣ, установленномъ сводами военныхъ и

военно-морскихъ установленій». Статья эта, устанавливающая изъятіе изъ общаго порядка разсмотрѣнія законодательныхъ предположеній, должна быть толкуема ограничительно. Съ точки зрѣнія такого толкованія, постановленіями по судебной части можно называть только постановленія, относящіяся къ законодательству процессуальному, а отнюдь не къ матеріальному. Воинскій и военно-морской уставы о наказаніяхъ суть кодексы матеріальнаго права. Къ постановленіямъ по военно-судебной части ихъ отнести нельзя, хотя бы потому, что они въ точно такой же мѣрѣ являются постановленіями по судебной части общей, ибо не только военный судъ, но и судъ общій обязанъ ихъ примѣнять при смѣшанной, напримѣръ, подсудности и въ цѣломъ рядѣ другихъ случаевъ.

Присутствовавшій въ засѣданіи главный военно-морской прокуроръ высказалъ противоположный взглядъ, но мотивировалъ его голой ссылкой на ст. 55 осн. зак. и въ разсмотрѣніе доводовъ, приведенныхъ докладчикомъ, вовсе не входилъ. Но такой отводъ, конечно, самъ по себѣ лишенъ всякаго убѣдительнаго значенія.

Въ томъ же засѣданіи министръ юстиціи И. Г. Щегловитовъ, возражая противъ законопроекта, заявилъ, что «тѣ преступныя дѣянія, которыя по новому уголовному уложенію влекутъ за собою смертную казнь, являются посягательствами, направленными противъ главнѣйшихъ основъ всенародной жизни, а именно противъ неприкосновенности особы Монарха, внѣшней безопасности государства и прочности и незыблемости внутреннихъ основъ его устройства». Борьба съ этими преступленіями равносильна борьбѣ съ анархизмомъ, такъ какъ «отдѣленіе анархистовъ отъ воинствующихъ революціонныхъ дѣятелей представляетъ чрезвычайныя трудности. По выраженію одного изъ изслѣдователей анархизма, революціонные соціалисты составляютъ гусеницу, а анархисты—бабочку, изъ нея образовавшуюся». Министръ, далѣе, упомянулъ о переживаемомъ времени, о совершающихся ежедневно на громадномъ пространствѣ Россіи «возмутительныхъ политическихъ посягательствахъ, уносящихъ въ могилу добросовѣстныхъ исполнителей своего служебнаго долга, охраняющихъ общественную безопасность», и заявилъ, что «отмѣна смертной казни для политическихъ преступленій при такихъ условіяхъ была бы равносильна отказу государства всемѣрно защищать своихъ вѣрныхъ слугъ». Отмѣна смертной казни требуетъ, прежде всего, вполнѣ окрѣпшаго государственнаго порядка и установившагося успокоенія въ странѣ, при отсутствіи же этихъ условій подобная мѣра едва ли можетъ быть признана свое-

временной». Сославшись, далѣе, на высказанное 25 лѣтъ тому назадъ мнѣніе профессора Ф. Ф. Листа о томъ, что сохраненіе въ Россіи смертной казни «будетъ одобрено всѣми тѣми, для кого политическія соображенія имѣютъ большую цѣнность, чѣмъ болѣзненныя, хотя и навѣянныя идеальными стремленіями, гуманитарныя идеи», министръ выразилъ согласіе—отказаться отъ смертной казни за карантинныя преступленія.

Возражая министру юстиціи, членъ Государственной Думы Набоковъ указалъ прежде всего на то обстоятельство, что отмѣна смертной казни за карантинныя преступленія никакого практическаго значенія бы не имѣла, такъ какъ самая угроза смертной казнью за эти преступленія также лишена была такого значенія.

Переходя затѣмъ къ прочимъ случаямъ, Набоковъ остановился на доводѣ, ссылающемся на тяжесть тѣхъ преступленій, за которыя уголовное уложеніе грозитъ смертной казнью. Этотъ доводъ несостоятеленъ прежде всего потому, что на самомъ дѣлѣ законодательство наше съ нимъ не считается. Самыя ужасающія, самыя гнусныя общія преступленія по нашему закону, какъ выше указано, со времени Елизаветы Петровны, не обложены смертною казнью. Но и по существу доводъ неубѣдителенъ. Если вѣрно, что смертная казнь—наказаніе нравственно недопустимое, единогласно заклейменное и научной и художественной литературою; если вѣрно, что она не удерживаетъ отъ преступленій, то ясно, что недостаточно отвѣтить ссылкой на «крайній» характеръ этого средства. Что касается европейской точки зрѣнія, то она абсолютно непримѣнима къ русской системѣ, отказавшейся отъ смертной казни за общія преступленія, но сохранившей ее для преступленій политическихъ. Бороться съ анархизмомъ смертной казнью—это покушеніе съ негодными средствами.

Разсматривая статьи нашего новаго уголовнаго уложенія, которыя угрожаютъ смертною казнью, мы убѣждаемся, что существованіе такой угрозы основывалось исключительно на тѣхъ условіяхъ абсолютизма, которыя существовали въ Россіи и нынѣ исчезли.

Что же касается того положенія, что отмѣна смертной казни требуетъ прежде всего вполнѣ окрѣпшаго государственнаго порядка, неустановившагося успокоенія, то оно устанавливаетъ такую связь между существованіемъ смертной казни и мѣрами къ укрѣпленію государственнаго порядка, которая должна быть отвергнута самымъ рѣшительнымъ образомъ. И въ этомъ отношеніи пережитый Россіей девятимѣсячный періодъ массоваго примѣненія смертной казни

военно-полевыми судами наглядно доказываетъ, какъ безсильна эта мѣра даже въ узкой области спеціальной борьбы съ преступленіями. Устрашающее ея значеніе притупилось, а то растлѣніе и то одичаніе, которыя она вноситъ въ общественную среду, едва ли способствуютъ укрѣпленію государственныхъ началъ. Сильная, закономѣрная власть, опирающаяся на довѣріе лучшей части народа, не нуждается въ этомъ средствѣ успокоенія. Всякая иная власть такимъ средствомъ не достигнетъ успокоенія.

Съ того дня, какъ первой Государственной Думой, объединенной одной мыслью, однимъ чувствомъ, единогласно былъ принятъ законопроектъ объ отмѣнѣ смертной казни, отмѣна эта, несомнѣнно, сдѣлалась историческимъ завѣтомъ русскаго народнаго представительства. Приговоръ, вынесенный этому наказанію, въ настоящее время долженъ быть подтвержденъ второй Государственной Думой.

Проектъ закона объ отмѣнѣ смертной казни.

Статья первая. Смертная казнь отмѣняется.

Статья вторая. Во всѣхъ случаяхъ, въ которыхъ дѣйствующими законами (уголовное уложеніе, уложеніе о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, воинскій и военно-морской уставы о наказаніяхъ) установлена смертная казнь, она замѣняется слѣдующимъ по тяжести наказаніемъ.

Проектъ закона объ отмѣнѣ военно-полевыхъ судовъ.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва, въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 9 марта 1907 г.

Заявленіе подписали: Владиміръ Гессенъ, Василій Маклаковъ, Сергѣй Булгаковъ, Михаилъ Бобинъ, Андрей Шингаревъ, Леонидъ Шмаринъ, Кн. П. Долгоруковъ, П. Струве, А. Смагинъ, Ал. Савельевъ, Галуновъ, Кузнецовъ, А. Стаховичъ, Алашеевъ, Н. Волоцкой, В. Корде, В. Губановъ, Н. Рябовъ, Н. Богдановъ, В. Харламовъ, К. Іорданскій, К. Черносвитовъ, Алексѣй Бакунинъ, Татариновъ, М. Аджемовъ, П. Чинковъ, П. Леонасъ, А. Горевъ, В. Ваулинъ, А. Растворовъ, К. Осиповъ, Афа-

насьевъ, Л. Селиповъ, О. Пергаментъ, Н. Тесленко, Л. Рабиновичъ, В. Долженковъ, Смирновъ, Н. Рубисовъ, М. П. Федоровъ, А. Салазкинъ, М. Воронковъ, и др.

Основныя положенія законопроекта объ отмѣнѣ положенія о военно-полевыхъ судахъ.

Во второй половинѣ августа мѣсяца прошлаго года правительство, въ видахъ борьбы съ революціоннымъ движеніемъ, предприняло рядъ мѣръ, «необходимыхъ, по словамъ правительственнаго сообщенія, для обезпеченія свободы жить и трудиться». Между прочимъ, было признано, что обыкновенное судебное производство не вполнѣ приспособлено къ обстоятельствамъ настоящаго времени и не даетъ возможности достаточно быстрой репрессіи за преступленія, выходящія изъ ряда обыкновенныхъ, и что необходимо поэтому издать правила, по которымъ «судопроизводство и приведеніе приговора въ исполненіе значительно приближались бы къ моменту совершенія преступленія». Въ видѣ этого Высочайше утвержденнымъ 19 августа 1906 г. положеніемъ Совѣта Министровъ были учреждены, въ порядкѣ ст. 87 основныхъ законовъ, военно-полевые суды для сужденія лицъ гражданскаго вѣдомства въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи или положеніи чрезвычайной охраны, съ примѣненіемъ въ подлежащихъ случаяхъ наказанія по законамъ военнаго времени, когда учиненіе ими преступнаго дѣянія является настолько очевиднымъ, что нѣтъ надобности въ его разслѣдованіи. Вмѣстѣ съ тѣмъ поручено было Военному и Морскому Министрамъ, по принадлежности, безотлагательно выработать и представить, въ установленномъ порядкѣ, на Высочайшее утвержденіе однородныя правила относительно учрежденія военно-полевыхъ судовъ для чиновъ военнаго и военно-морского вѣдомствъ, каковыя правила, по всеподданнѣйшему докладу соединеннаго собранія главныхъ военнаго и военно-морского судовъ, были Высочайше утверждены 20 августа 1906 г. и изданы въ дополненіе къ соотвѣтствующимъ частямъ военно-судебнаго и военно-морского судебнаго уставовъ. Вслѣдствіе общности и недостаточной опредѣленности редакціи правилъ о военно-полевыхъ судахъ и несогласованности ихъ съ правилами о мѣстностяхъ, объявляемыхъ въ исключительномъ положеніи, а также вслѣдствіе того обстоятельства, что военно-полевые суды явились учрежденіями, поставленными внѣ какой бы то ни было связи какъ съ общими, такъ и съ военными

судебными установленіями, примѣненіе правилъ о военно-полевыхъ судахъ вызвало вскорѣ многочисленныя недоразумѣнія и даже злоупотребленія, объясняемыя главнымъ образомъ стремленіемъ мѣстныхъ начальствъ къ распространительному толкованію предоставленной имъ этими правилами власти. Поэтому, въ видахъ внесенія большей опредѣленности въ дѣятельность военно-полевыхъ судовъ, 6 сентября и 12 октября минувшаго года были изданы циркулярныя разъясненія Совѣта Министровъ, касающіяся компетенціи военно-полевыхъ судовъ и неотмѣняемости ихъ приговоровъ и указывающія на неуклонность примѣненія этой мѣры для обезпеченія желательныхъ отъ нея результатовъ.

. Признавая, вообще, что существованіе чрезвычайныхъ судилищъ имѣющихъ цѣлью болѣе удобное и широкое примѣненіе смертной казни и терроризированіе тѣмъ населенія, противорѣчитъ современному правосознанію культурныхъ народовъ, необходимо указать, въ частности, на совершенное отсутствіе въ правилахъ 19 августа самыхъ элементарныхъ гарантій обезпеченія привлекаемыхъ къ отвѣтственности отъ роковыхъ и непоправимыхъ судебныхъ ошибокъ. Въ этомъ отношеніи наши военно-полевые суды являются единственными въ своемъ родѣ и не имѣютъ себѣ равныхъ въ культурныхъ государствахъ.

Дѣйствительно, военно-полевые суды учреждаются въ составѣ предсѣдателя и четырехъ членовъ отъ войскъ или флота (ст. 1 прав.), т. е. исключительно изъ строевыхъ офицеровъ, въ общемъ правилѣ, не свѣдущихъ въ правѣ и законахъ и по роду своихъ занятій ничего не имѣющихъ общаго съ судебнымъ дѣломъ, при чемъ въ составъ военно-полевыхъ судовъ совершенно не допускаются представители юридическаго элемента, даже въ лицѣ офицеровъ военно-судебнаго вѣдомства. Правила 19 августа не содержатъ въ себѣ опредѣленія внѣшнихъ условій, свидѣтельствующихъ о житейской и служебной опытности офицера, назначаемаго въ составъ военно-полевого суда [1]), вслѣдствіе чего является вполнѣ возможнымъ назначеніе предсѣдателя и членовъ этого суда изъ молодыхъ и неопытныхъ офицеровъ, не говоря уже о возможности подбора состава суда, сообразно съ взглядомъ начальства на данное дѣло. Выясненіе всѣхъ обстоятельствъ дѣла и связанныхъ съ ними вопросовъ,

---

[1]) Подобныя условія, впрочемъ, установлены въ правилахъ о военно-полевыхъ судахъ для военнаго вѣдомства, по которымъ требуется (ст. 2), чтобы въ составъ военно-полевого суда назначались, по возможности, офицеры, прослужившіе въ строю не менѣе четырехъ лѣтъ.

касающихся примѣненія закона, возлагается исключительно на членовъ военно-полевого суда, которые, въ этомъ отношеніи, во многихъ случаяхъ должны себя чувствовать въ безпомощномъ положеніи, такъ какъ въ военно-полевыхъ судахъ нѣтъ ни обвинителя, ни защитника, которые въ состязательномъ порядкѣ могли бы оказать значительное содѣйствіе суду въ установленіи фактической и юридической сторонъ дѣла. Если прибавить къ тому, что разбирательство дѣла въ военно-полевыхъ судахъ производится при закрытыхъ дверяхъ, по правиламъ, установленнымъ для полевыхъ судовъ военнаго времени, и должно окончиться обязательно въ теченіе двухъ сутокъ, то станетъ яснымъ, насколько возможно ожидать правильныхъ и правосудныхъ приговоровъ отъ военно-полевыхъ судовъ. Между тѣмъ компетенція военно-полевыхъ судовъ является весьма обширной; по буквальному смыслу правилъ 19 августа на разсмотрѣніе этихъ судовъ можетъ быть передано всякое преступное дѣяніе, и хотя компетенція ихъ была ограничена разъясненіями Совѣта Министровъ, но все-таки осталась достаточно обширной и при томъ распространяется на важнѣйшія преступныя дѣянія [1]), угрожаемыя преимущественно смертною казнью.

При этомъ, для полноты характеристики военно-полевой юстиціи не слѣдуетъ забывать, что военно-полевымъ судамъ приходится дѣйствовать въ моментъ борьбы правительства съ революціоннымъ движеніемъ, когда страсти разгораются съ обѣихъ сторонъ и когда члены военно-полевыхъ судовъ, находясь въ полномъ подчиненіи къ назначившимъ ихъ начальникамъ и принимая на себя всю отвѣтственность за тотъ или другой исходъ дѣла, вынуждены, можетъ быть, иногда считаться съ возможностью дальнѣйшей своей карьеры и даже продолженія своей службы.

Защитники военно-полевыхъ судовъ обыкновенно возражаютъ, что условія дѣятельности военно-полевыхъ судовъ и неудовлетворительность, неподготовленность и зависимое положеніе ихъ состава не имѣютъ существеннаго значенія, такъ какъ обвиняемые предаются военно-полевому суду въ томъ случаѣ, когда учиненіе ими

---

[1]) Согласно разъясненія Совѣта Министровъ военно-полевымъ судамъ могутъ быть предаваемы только лица: а) учинившія убійства, разбой, грабежъ и нападеніе на часового или военный караулъ, а также вооруженное сопротивленіе властямъ и нападеніе на чиновъ войскъ и полиціи и на всѣхъ вообще должностныхъ лицъ и б) изобличенныя въ противозаконномъ изготовленіи, пріобрѣтеніи, храненіи, ношеніи и сбытѣ взрывчатыхъ веществъ или снарядовъ.

преступнаго дѣянія является настолько очевиднымъ, что не требуетъ разслѣдованія. Но такое утвержденіе или является глубоко ошибочнымъ, или имъ сознательно прикрывается истинная цѣль учрежденія военно-полевыхъ судовъ, заключающаяся въ терроризированіи населенія и ничего общаго съ правосудіемъ не имѣющая.

Дѣйствительно, очевидность совершенія преступнаго дѣянія даннымъ лицомъ есть понятіе субъективное; что представляется очевиднымъ для генералъ-губернатора, искореняющаго крамолу и предающаго обвиняемаго военно-полевому суду, то можетъ оказаться при болѣе спокойномъ и внимательномъ изслѣдованіи, весьма сложнымъ и сомнительнымъ. Судебная практика всѣхъ странъ богата подобными примѣрами, а исторія человѣчества показываетъ, что, несмотря на всѣ стремленія законодателей создать судъ, изрекающій всегда только истину, роковыя судебныя ошибки встрѣчаются даже при современныхъ, выработанныхъ историческимъ путемъ и глубоко продуманныхъ формахъ судопроизводства. Поэтому судебныя ошибки вполнѣ возможны и естественны въ военно-полевыхъ судахъ въ виду указанной неудовлетворительности ихъ состава и полнаго отсутствія въ ихъ производствѣ элементарнѣйшихъ гарантій справедливости и правосудія. Не долгая, но ужасная по своимъ послѣдствіямъ практика военно-полевыхъ судовъ, дѣйствительно, дала примѣръ неоднократныхъ и всѣмъ извѣстныхъ ошибочныхъ приговоровъ, когда были осуждены военно-полевыми судами и казнены невинные. Судебныя ошибки военно-полевыхъ судовъ тѣмъ болѣе являются роковыми, что эти суды приговариваютъ преимущественно къ смертной казни, т. е. къ наказанію непоправимому и невознаградимому.

Но какъ бы ни была очевидна фактическая сторона дѣла, остается еще его юридическая сторона. Недостаточно еще составить себѣ ясное убѣжденіе въ виновности подсудимаго, нужно еще правильно разрѣшить цѣлый рядъ юридическихъ вопросовъ, вліяющихъ на его отвѣтственность и наказуемость, а именно: вопросовъ о квалификаціи преступнаго дѣянія, о соучастіи, о законныхъ причинахъ вмѣненія, о вмѣняемости и т. п. Разрѣшеніе этихъ вопросовъ требуетъ основательныхъ юридическихъ познаній и судебнаго опыта, каковыми, конечно, не обладаютъ, какъ строевые офицеры, члены военно-полевыхъ судовъ. Несмотря на важность преступныхъ дѣяній, передаваемыхъ въ военно-полевые суды и, быть можетъ, на вполнѣ добросовѣстное стремленіе членовъ этихъ судовъ правильно разрѣшить дѣло, они, какъ указано выше, ни откуда не могутъ полу-

чить помощи въ этомъ отношеніи, ни внутри суда, ни внѣ его. Кто знакомъ съ тѣми безвыходными затрудненіями при разрѣшеніи юридическихъ вопросовъ, въ которыя попадаютъ члены полковыхъ судовъ въ обыкновенныхъ условіяхъ разбирательства маловажныхъ проступковъ, тотъ пойметъ, въ состояніи ли военно-полевые суды всегда справиться съ этими вопросами, отъ разрѣшенія которыхъ иногда зависитъ самая возможность сужденія обвиняемаго.

Межу тѣмъ, несмотря на полную непригодность военно-полевыхъ судовъ, по ихъ составу и условіямъ дѣятельности, къ выясненію фактической и юридической стороны передаваемыхъ на ихъ разсмотрѣніе дѣлъ, приговоры ихъ, гласящіе преимущественно о смертной казни, не подлежатъ никакому обжалованію, немедленно по объявленіи на судѣ, вступаютъ въ законную силу и безотлагательно, не позже сутокъ, приводятся въ исполненіе (ст. 5 прав.). Подсудимые военно-полевыхъ судовъ не пользуются даже той незначительной, но все-таки существенной гарантіей, которою пользуются подсудимые военныхъ судовъ при присужденіи къ смертной казни и которая заключается въ утвержденіи приговора военнымъ начальствомъ и слѣдовательно въ правѣ послѣдняго смягчить наказаніе, установленное на судѣ. Однако правила 19 августа оказались недостаточно опредѣленными въ этомъ смыслѣ и Совѣтъ Министровъ, въ октябрьскомъ циркулярѣ, категорически разъяснилъ, что «приговоры военно-полевого суда не могутъ быть ни въ какомъ случаѣ отмѣняемы»,— слѣдовательно, даже въ случаѣ явной ихъ неправосудности и неправильности или осужденія очевидно невиновнаго. Все это только показываетъ, что составители правилъ 19 августа не озабочивались интересами правосудія; для нихъ, конечно, былъ безразличенъ вопросъ о возможности осужденія военно-полевыми судами невинныхъ, такъ какъ ими преслѣдовались, исключительно, цѣли устрашенія населенія путемъ широкого примѣненія смертной казни. Но возможно ли въ двадцатомъ вѣкѣ, въ государствѣ, которое именуетъ себя христіанскимъ, въ отношеніи родного народа, руководиться варварскими принципами Валленштейна или принца де-Линь (De-Ligne), говорившаго, что въ военное время лучше казнить невиннаго, чѣмъ упустить виновнаго, «такъ какъ казнь невиннаго произведетъ, быть можетъ, большій моральный эффектъ, чѣмъ казнь виновнаго». Къ сожалѣнію, въ подобныхъ положеніяхъ, обыкновенно забываютъ историческія указанія, что правительственный терроръ не достигаетъ цѣли и приноситъ вредъ прежде всего его иниціаторамъ.

Военно-полевые суды, не удовлетворяя такимъ образомъ элемен-

тарнѣйшимъ требованіямъ правосудія, въ то же время находятся въ полномъ противорѣчіи съ народнымъ правосознаніемъ и началомъ гражданской свободы. Русскому правосознанію противна идея смертной казни и это всенародное отвращеніе къ смертной казни нашло себѣ выраженіе въ томъ, что первая Государственная Дума единогласно приняла законопроектъ объ отмѣнѣ этой кары, осужденной и наукой, и жизнью. Между тѣмъ, со времени введенія въ дѣйствіе правилъ о военно-полевыхъ судахъ, основною цѣлью учрежденія которыхъ было болѣе удобное примѣненіе смертной казни, смертная казнь, по нѣскольку человѣкъ въ день, стала обычнымъ ежедневнымъ явленіемъ; казненные по приговорамъ военно-полевыхъ судовъ считаются уже многими сотнями, и за полгода существованія этихъ судовъ казнено, повидимому, больше людей, чѣмъ за цѣлое столѣтіе; къ смертной казни, ужасно сказать, стали привыкать и она перестала производить впечатлѣніе, несмотря на все нравственное отвращеніе къ ней населенія.

Нельзя, наконецъ, не отмѣтить еще одного соображенія, чрезвычайно существеннаго, именно, съ общегосударственной точки зрѣнія. Правила о военно-полевыхъ судахъ заключаютъ въ себѣ опасность значительнаго вреда для арміи и создаютъ крайне тяжелое положеніе для строевыхъ офицеровъ, возможныхъ участниковъ военно-полевого судопроизводства. Военно-полевые суды являются исключительно, такъ сказать, строевымъ учрежденіемъ, поставленнымъ внѣ всякой связи не только съ общими судебными, но и съ военно-судебными установленіями, и даже высшія военно-судебныя власти, главный военный судъ и главный военный прокуроръ, по правиламъ 19 августа, не имѣютъ никакого отношенія къ дѣятельности военно-полевыхъ судовъ. Поэтому вредъ этихъ правилъ заключается въ опасности деморализаціи арміи въ государственомъ смыслѣ. Дѣйствительно, правила 19 августа возлагаютъ на армію, какъ таковую, совершенно несвойственную ей обязанность судить прочихъ гражданъ, которая, вмѣстѣ съ охранной службой, отвлекаетъ ее отъ ея прямого назначенія, технической подготовки къ войнѣ, и можетъ создать въ ней рядъ привычекъ и воззрѣній, совершенно не вяжущихся съ ея подчиненнымъ народнымъ интересамъ положеніемъ При широкомъ распространеніи военно-полевыхъ судовъ, дѣйствующихъ внѣ закона, армія постепенно привыкаетъ считать себя также внѣ закона; она начинаетъ въ себѣ видѣть не только внѣшнюю силу къ помощи которой обращаются для подавленія безпорядковъ и насилій, но и сверхзаконнаго судью, который призывается чинить

судъ и расправу въ тѣ моменты, когда правительственная власть не можетъ справиться законными средствами съ своими противниками. Какъ показываетъ опытъ, при такихъ условіяхъ въ арміи можетъ ослабѣть и даже вовсе исчезнуть чувство законности, и сама армія можетъ стать источникомъ грозныхъ опасностей для государственнаго строя и порядка. Кромѣ того опытъ показываетъ, что даже въ чисто военно-техническомъ смыслѣ ничто такъ не способно деморализовать армію, какъ произволъ и игнорированіе начала законности.

Съ другой стороны, правила о военно-полевыхъ судахъ, какъ указанно выше, создаютъ крайне тяжелое положеніе дла строевыхъ офицеровъ. При народномъ характерѣ современныхъ армій офицеръ не можетъ уже считаться простымъ наемникомъ, онъ такой же гражданинъ, какъ и прочіе граждане, и такъ же, въ большинствѣ случаевъ, болѣетъ душою о судьбахъ своей родины. Поэтому для большинства офицеровъ нашей арміи, несомнѣнно, невыносимо тяжело изрекать, по долгу службы, смертные приговоры и при томъ въ условіяхъ дѣятельности военно-полевыхъ судовъ. Чтобы понять нравственное состояніе офицера, въ этомъ случаѣ, достаточно привести слѣдующую справку изъ исторіи франко-прусской войны. Когда временное правительство во Франціи учредило для арміи марціальные суды, подобно нашимъ военно-полевымъ судамъ и приговаривавшіе только къ смертной казни, то предписано было мѣнять составъ этихъ судовъ каждыя двѣ недѣли; опытъ показалъ, что офицеръ не можетъ вынести болѣе трехъ смертныхъ приговоровъ, такъ какъ все его существо настолько возмущается, что потомъ онъ начинаетъ или оправдывать, или назначать незначительныя наказанія. Въ нашей повременной печати равнымъ образомъ неоднократно встрѣчались указанія, что для многихъ офицеровъ участіе въ военно-полевыхъ судахъ представляетъ нравственную пытку и, по всей справедливости, подвергать ихъ этой пыткѣ государственная власть не должна.

Итакъ, если военно-полевые суды противорѣчатъ народному правосознанію и началамъ гуманности и справедливости, если каждый день ихъ существованіе приноситъ неисчислимый вредъ государству, народу, арміи и самому правительству, то каковы были, по крайней мѣрѣ, результаты ихъ дѣятельности, достигнута ли была цѣль, ради которой были учреждены военно-полевые суды? Результатами дѣятельности военно-полевыхъ судовъ были сотни труповъ казненныхъ и усиленіе недовѣрія къ правительству въ массахъ населенія, но

цѣль учрежденія военно-полевыхъ судовъ совершенно не была достигнута въ виду полной негодности употребленнаго для ея достиженія средства. Военно-полевые суды не устрашили тѣхъ, кого должны были устрашить, чему служитъ доказательствомъ рядъ крупныхъ экспропріацій и террористическихъ актовъ противъ высшихъ должностныхъ лицъ, уже послѣ дѣйствія военно-полевыхъ судовъ въ теченіе нѣсколькихъ мѣсяцевъ. Скорѣе ежедневныя казни ожесточили нравы населенія и низвели правовую обезпеченность отъ всякаго рода насилій до небывалаго у насъ прежде минимума. Существованіе военно-полевыхъ судовъ внесло въ нашу исторію мрачную страницу правительственнаго террора. Дѣятельность ихъ никогда не изгладится изъ памяти народной; эпоху военно-полевыхъ судовъ нельзя забыть, нельзя съ нею примириться и вычеркнуть ее изъ нашей исторіи. Но долгъ передъ народомъ требуетъ, по крайней мѣрѣ, скорѣйшаго прекращенія дальнѣйшаго существованія военно-полевыхъ судовъ, такъ какъ только послѣ отмѣны правилъ 19 августа о военно-полевыхъ судахъ станетъ возможною нормальная дѣятельность Думы, направленная къ обновленію и умиротворенію страны.

На основаніи изложеннаго предлагаемъ Государственной Думѣ издать нижеслѣдующій законъ:

Высочайше утвержденное 19 августа 1906 г. положеніе Совѣта Министровъ объ учрежденіи военно-полевыхъ судовъ отмѣнить.

Въ виду неотложности настоящаго дѣла, просимъ внести въ первое же засѣданіе Думы вопросъ о мѣрахъ къ ускоренію разсмотрѣнія законопроекта.

ДОКЛАДЪ

комиссіи по законопроекту объ отмѣнѣ военно-полевыхъ судовъ.

(Докладчикъ В. Д. Кузьминъ-Караваевъ).

Заслушанъ въ засѣданіи Государственной Думы второго созыва 17 апрѣля 1907 года.

Представляя законопроектъ, предварительно обсуждавшійся Государственной Думой 12 и 13 марта, комиссія докладываетъ, прежде всего, что она не усматриваетъ въ ст. 87 основныхъ

государственныхъ законовъ препятствій къ разсмотрѣнію и дальнѣйшему направленію законопроекта въ общемъ, установленномъ для отмѣны законовъ, порядкѣ. Мѣры, получающія силу закона на основаніи ст. 87, занимающей мѣсто въ главѣ девятой раздѣла перваго основныхъ законовъ, подъ заголовкомъ «о законахъ», какъ по своему юридическому значенію, такъ и съ формальной стороны, суть временные законодательные акты. А если такъ, то онѣ могутъ быть отмѣняемы въ порядкѣ ст. ст. 31 32, 55, 56 и 57 учрежденія Государственной Думы, ибо названныя статьи различія между законами постоянными и временными не проводятъ и ограничиваютъ права Государственной Думы исключительно въ отношеніи основныхъ государственныхъ законовъ.

Вмѣстѣ съ симъ комиссія докладываетъ, что по ея мнѣнію разсмотрѣніе настоящаго законопроекта всего за нѣсколько дней до истеченія срока дѣйствія Высочайше утвержденнаго въ 19-й день августа 1906 г. положенія совѣта министровъ объ образованіи военно-полевыхъ судовъ не представляется лишеннымъ практическаго значенія. Во-первыхъ, въ теченіе дней, остающихся до 20 апрѣля, законопроектъ, соотвѣтствующій мѣрѣ, принятой 19 августа 1906 г., еще можетъ быть подлежащимъ министромъ внесенъ, и тогда Государственной Думѣ, во всякомъ случаѣ, предстояло бы принять рѣшеніе по существу вопроса. Во-вторыхъ, комиссія имѣетъ въ виду одно изъ внесенныхъ въ Государственную Думу 12 марта дополненій къ законопроекту объ отмѣнѣ военно-полевыхъ судовъ, каковое дополненіе, будучи тѣсно связано съ законопроектомъ, не утрачиваетъ силы при фактическомъ наступленіи прекращенія дѣйствія Высочайше утвержденнаго 19 августа 1906 положенія совѣта министровъ.

Дополненіе это касается пересмотра дѣлъ, разсмотрѣнныхъ военно-полевыми судами, и по которымъ осужденные не были подвергнуты смертной казни. Ликвидируя такую чрезвычайную форму суда, какою являются суды военно-полевые, необходимо

ликвидировать ея прошлое. Приговоры военно-полевыхъ судовъ, постановленные безъ предварительнаго изслѣдованія преступныхъ дѣяній, безъ участія юридическаго представительства сторонъ въ процессѣ и безъ кассаціонной повѣрки, по всѣмъ этимъ и по многимъ другимъ не менѣе исключительнымъ условіямъ не могутъ имѣть силы безповоротныхъ судебныхъ рѣшеній. А между тѣмъ такая сила имъ принадлежитъ. Военно-полевые суды въ громадномъ большинствѣ случаевъ выносили приговоры къ смерти, т. е. такіе, исправленіе которыхъ невозможно. Но ими были также постановляемы приговоры, назначавшіе лишеніе свободы, преимущественно ссылку въ каторгу. Чувство элементарной справедливости требуетъ, чтобы въ отношеніи этихъ послѣднихъ приговоровъ былъ примѣненъ институтъ возобновленія дѣлъ. По общему правилу, дѣла возобновляются при наличности вновь открывшихся обстоятельствъ. Упраздненіе, вслѣдствіе юридической несостоятельности, назначившаго наказаніе судебнаго органа, не можетъ не быть признано вполнѣ достаточнымъ вновь открывшимся процессуальнымъ обстоятельствомъ.

На основаніи изложеннаго и присоединяясь къ соображеніямъ, приведеннымъ въ объясненіяхъ къ заявленію, обсуждавшемуся въ засѣданіяхъ 12 и 13 марта, комиссія имѣетъ честь предложить Государственной Думѣ принять нижеслѣдующій законопроектъ:

I. Высочайше утвержденное, въ 19-й день августа 1906 г., положеніе совѣта министровъ объ образованіи военно-полевыхъ судовъ отмѣнить.

II. Всѣ дѣла, по коимъ приговоры военно-полевыхъ судовъ, образованныхъ на основаніи Высочайше утвержденнаго, въ 19-й день августа 1906 г., положенія совѣта министровъ, не приведены въ исполненіе, равно дѣла, по коимъ осужденные отбываютъ наказанія, безотлагательно передать въ общія судебныя мѣста для направленія и разсмотрѣнія по правиламъ устава уголовнаго судопроизводства.

Проектъ закона, принятый Государственной думой второго созыва 17 апрѣля 1907 года.

Законопроектъ объ отмѣнѣ Высочайше утвержденнаго 19 августа 1906 года положенія Совѣта Министровъ объ учрежденіи военно-полевыхъ судовъ.

Статья 1-я. Высочайше утвержденное въ 19-день августа 1906 года положеніе Совѣта Министровъ объ учрежденіи военно-полевыхъ судовъ отмѣнить.

Статья 2-я. Всѣ дѣла, по коимъ приговоры военно-полевыхъ судовъ, образованныхъ на основаніи Высочайше утвержденнаго въ 19-й день августа 1906 г. положенія Совѣта Министровъ не приведены въ исполненіе, равно дѣла, по коимъ осужденные отбываютъ наказаніе, безотлагательно передать въ общія судебныя мѣста для направленія и разсмотрѣнія по правиламъ устава уголовнаго судопроизводства.

Финансовая и экономическая политика.

Изъ законопроектовъ, внесенныхъ партіею народной свободы въ Государственную Думу, только одинъ соприкасается съ областью финансоваго законодательства. Это—законопроектъ объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ статей смѣтныхъ правилъ 8 марта 1906 года. Однако и въ этомъ законопроектѣ общеполитическій элементъ преобладаетъ надъ финансовымъ. Съ другой стороны, названный законопроектъ не можетъ считаться составленнымъ въ развитіе програмныхъ требованій партіи. Это—не болѣе, какъ попытка создать для ближайшаго будущаго сколько нибудь сносныя условія работы Государственной Думы надъ бюджетомъ, устранить тѣ чисто-практическія препятствія, которыя поставлены правилами 8 марта 1906 года на пути всякихъ, хотя бы скромнѣйшихъ, усовершенствованій финансовыхъ законовъ. Затѣмъ, никакихъ проектовъ, имѣющихъ цѣлью осуществленіе програмныхъ требованій партіи по финансовой части, ни въ первую, ни во вторую Думу внесено отъ имени партіи народной свободы не было.

Въ этомъ обстоятельствѣ нельзя однако видѣть ни равнодушнаго отношенія партійныхъ органовъ къ финансовымъ вопросамъ, ни—тѣмъ менѣе—какого-либо отступленія ихъ отъ партійныхъ програмныхъ требованій.

Населеніе глубоко заинтересовано въ томъ, чтобы государство производило тѣ или другіе расходы, но какъ добыты средства для выполненія этихъ расходовъ—этотъ вопросъ интересуетъ населеніе только съ отрицательной стороны. Всякій желалъ бы или вовсе не платить, или платить какъ можно менѣе. Установленіе того или иного налога само по себѣ не удовлетворяетъ никакой потреб-

ности ни одного изъ элементовъ населенія [1]). Напротивъ, всякій налогъ, даже самый справедливый, способенъ вызвать недовольство облагаемыхъ. Въ зависимости отъ этой причины инціативу въ дѣлѣ изысканія источниковъ для удовлетворенія потребностей государственнаго хозяйства обыкновенно беретъ на себя правительство, волею-неволею обязанное это дѣлать. Народные же представители неохотно берутъ на себя эту малопопулярную задачу, ограничиваясь критикою правительственныхъ проектовъ и общими пожеланіями, которымъ—по ихъ мнѣнію—должна удовлетворять финансовая система.

Нѣтъ основанія признать, что у насъ отношенія между правительствомъ и народными представителями въ области финансоваго законодательства должны сложиться иначе, чѣмъ въ Западной Европѣ. Напротивъ, тѣ отношенія, которыя уже создались между правительствомъ и народными представителями, должны побуждать послѣднихъ къ особой осторожности въ дѣлѣ предоставленія правительству новыхъ денежныхъ средствъ.

Тѣ психологическія причины, которыя препятствуютъ активному выступленію народныхъ представителей въ дѣлѣ установленія новыхъ формъ обложенія, совершенно отсутствуютъ, когда вопросъ ставится обратно—объ отмѣнѣ несправедливыхъ и обременительныхъ налоговъ. Но какъ бы заманчива ни казалась роль иниціаторовъ облегченія налоговаго бремени, она не могла соблазнить серьезной политической партіи, каковою является конституціонно-демократическая. Выступать съ подобными предположеніями возможно было бы лишь послѣ самой строгой оцѣнки ихъ вліянія на положеніе государственнаго хозяйства. Необходимо было или доказать, что такой-то тягостный и несправедливый налогъ можетъ быть, безъ ослабленія средствъ государственнаго казначейства, замѣненъ инымъ болѣе правильнымъ видомъ обложенія, или, что уменьшеніе налоговыхъ ставокъ не грозитъ продуктивности налога, не уменьшитъ общей суммы поступленій въ казначейство, или, наконецъ, что послѣднее не нуждается, по состоянію своихъ средствъ, въ такой-то части своихъ доходовъ. Внѣ этихъ условій, внесеніе въ Государственную Думу представленій объ отмѣнѣ или сокращеніи существую-

---

[1]) Это положеніе, повидимому, допускаетъ важныя исключенія, напр., въ области таможеннаго обложенія. Но исключеніе это объясняется тѣмъ, что нѣкоторые налоги преслѣдуютъ не финансовыя, а общеэкономическія цѣли: потребности извѣстныхъ классовъ заключаются въ удовлетвореніи этихъ послѣднихъ цѣлей, а не въ финансовыхъ результатахъ налога; налогъ, какъ таковой, и въ данномъ случаѣ не интересуетъ обывателя.

щихъ налоговъ носило бы характеръ манифестаціи, не способной дать практическія слѣдствія по существу, но чрезвычайно вредной для авторитета партіи. Но соблюденіе этихъ условій почти невозможно внѣ практической длительной работы или въ составѣ правительственной власти, или совмѣстно съ нею въ Государственной Думѣ. Еще въ большей степени такая работа необходима для выработки положительныхъ предположеній въ финансовой области, если бы даже къ этому не встрѣчалось указанныхъ выше психологическихъ препятствій.

Серьезныя положенія о финансовыхъ преобразованіяхъ необходимо должны быть основаны на близкомъ практическомъ знакомствѣ со всѣми условіями государственнаго хозяйства. Пріобрѣсти такое знакомство для лица, не принадлежащаго къ финансовой администраціи, почти невозможно безъ практической работы надъ бюджетомъ въ Государственной Думѣ, или хотя бы при ней. Наша финансовая статистика въ нѣкоторыхъ своихъ частяхъ (напр., въ области таможеннаго обложенія) поставлена удовлетворительно, во всякомъ случаѣ выше, чѣмъ по другимъ областямъ государственнаго хозяйства; но даже самое близкое съ ней знакомство, самое внимательное ея изученіе большею частью могутъ дать матеріалъ только для критики, въ лучшемъ случаѣ—для общей обрисовки необходимыхъ преобразованій, но не для составленія подробныхъ и обстоятельныхъ финансовыхъ законопроектовъ. Всякіе отчеты о поступленіи сборовъ, всякая статистика явленій, имѣющихъ финансовое значеніе, даютъ картину лишь того, что существуетъ при дѣйствующей въ данный моментъ системѣ обложенія, но лишь въ слабой степени освѣщаютъ вѣроятные результаты финансовыхъ преобразованій. Ясное представленіе объ этихъ результатахъ можно получить лишь при помощи спеціальныхъ изслѣдованій, по трудности и сложности своей почти не доступныхъ частнымъ лицамъ. Полученіе надлежащихъ свѣдѣній о вѣроятныхъ слѣдствіяхъ финансовыхъ реформъ большею частью не возможно иначе, какъ путемъ оффиціальнымъ, чрезъ должностныхъ лицъ финансовой и иной администраціи.

Необходимо далѣе имѣть въ виду, что преобразованія налоговой системы невозможны безъ ближайшаго соображенія съ размѣромъ потребностей государства, степенью ихъ удовлетворенія, вѣроятностью роста или сокращенія ихъ въ будущемъ. Но выясненіе этой стороны дѣла съ удовлетворительною точностью опять таки предполагаетъ практическое изученіе бюджета въ расходной его части при дѣятельномъ и благожелательномъ участіи исполнительной власти.

Все сказанное приводитъ къ заключенію, что работы партіи народной свободы по финансово-экономическимъ вопросамъ могли начаться лишь вслѣдъ за работою надъ практическимъ изученіемъ бюджета и въ связи съ опредѣлившимися результатами этой послѣдней работы. Впредь же до приступа къ ней партія могла лишь въ общихъ чертахъ выяснить, какія цѣли она преслѣдуетъ въ области финансоваго законодательства и какія ожиданія она возлагаетъ на ближайшее финансовое будущее Россіи.

Это и было сдѣлано ораторами, выступившими отъ имени думской фракціи партіи народной свободы въ бюджетныхъ преніяхъ во второй Государственной Думѣ.

Подвергнувъ критикѣ существующую налоговую систему, отмѣтивъ чрезвычайное преобладаніе въ ней косвеннаго обложенія надъ прямымъ, сосредоточеніе косвенныхъ налоговъ вокругъ предметовъ первой необходимости и проистекающее отсюда обремененіе бѣднѣйшей части населенія, одинъ изъ ораторовъ партіи доказывалъ настоятельность самыхъ широкихъ реформъ въ податной области. Но вмѣстѣ съ тѣмъ отмѣчая, съ одной стороны, тѣсную связь налоговъ, особенно косвенныхъ, съ экономической жизнью страны, а съ другой—недостаточность накопленныхъ богатствъ и малочисленность состоятельныхъ людей, ораторъ предостерегалъ противъ преувеличенныхъ ожиданій отъ финансовыхъ реформъ. По его мнѣнію, необходимо, во 1-хъ, положить предѣлъ дальнѣйшему возрастанію обложенія, дабы не изсушились экономическія силы страны, во 2-хъ, перейти къ постепенной, но послѣдовательной, замѣнѣ косвенныхъ налоговъ прямыми и къ уменьшенію тягости тѣхъ косвенныхъ налоговъ, ставки которыхъ могутъ быть уменьшены безъ сокращенія общей суммы ихъ поступленія. Приходя такимъ образомъ къ заключенію, что самыя глубокія финансовыя преобразованія не могутъ привести къ полному устраненію изъ нашего бюджета не только косвенныхъ налоговъ вообще, но даже тѣхъ изъ нихъ, которые падаютъ на малоимущіе классы, ораторъ полагалъ, что примириться съ этимъ положеніемъ возможно лишь подъ условіемъ расходованія средствъ государства въ соотвѣтствіи съ нуждами народныхъ массъ, для чего необходима тщательная и всесторонняя переработка всей расходной части нашего бюджета [1]).

Развивая эту послѣднюю мысль, другой ораторъ партіи выяснилъ

---

[1]) Рѣчь Н. Н. Кутлера въ XIII засѣданіи, 20 марта 1907 г., Государственной Думы. Стенограф. отчетъ стр. 802—832.

невозможность плодотворной думской работы надъ бюджетомъ безъ серьезнаго измѣненія внѣшнихъ условій этой работы. Выводы этой рѣчи клонились къ необходимости измѣненія смѣтныхъ правилъ 8 марта 1906 г., препятствующихъ Государственной Думѣ на каждомъ шагу въ дѣлѣ упорядоченія государственныхъ расходовъ [1]).

Въ этихъ рѣчахъ, иллюстрированныхъ множествомъ примѣровъ, взятыхъ изъ бюджета на 1907 г., проводились и развивались такимъ образомъ мысли, положенныя въ основу финансово-экономическихъ програмныхъ требованій партіи народной свободы (§§ 30—34).

Ораторы съ особенною настойчивостью подчеркивали невозможность задаваться слишкомъ широкими задачами и необходимость постепенной и послѣдовательной работы, выясняя вмѣстѣ съ тѣмъ всю трудность ея. Несомнѣнно, что тѣ же мысли выражены уже въ программѣ партіи и требовали лишь болѣе подробнаго выясненія и освѣщенія.

Задачи, намѣченныя въ рѣчахъ думскихъ ораторовъ партіи народной свободы, послѣдовательно проводились членами ея въ бюджетной комиссіи Государственной Думы и въ выдѣленныхъ ею подкомиссіяхъ. Но здѣсь съ особою опредѣленностью выяснилось, какъ трудны даже первые и робкіе шаги въ улучшеніи бюджета и лежащаго въ основѣ его финансоваго законодательства. Работа комиссіи и подкомиссій происходила на почвѣ тѣхъ самыхъ правилъ 8 марта 1906 г., на необходимости хотя бы частичнаго измѣненія которыхъ настаивала партія народной свободы. Представители вѣдомствъ являлись въ комиссіонныя засѣданія, давали словесныя объясненія и письменныя справки; но они оставались всецѣло на формальной почвѣ правилъ 8 марта, ссылаясь на нихъ всякій разъ, какъ заходила рѣчь объ измѣненіи и исключеніи кредитовъ, основанныхъ на законахъ, штатахъ, росписаніяхъ и Высочайшихъ повелѣніяхъ, послѣдовавшихъ въ порядкѣ верховнаго управленія. Какъ далеко заходили въ этомъ отношеніи притязанія представителей правительства, видно изъ слѣдующаго примѣра. На основаніи ст. 4 устава объ акцизныхъ сборахъ оклады содержанія акцизныхъ чиновниковъ опредѣлены закономъ, число же ихъ опредѣляется министромъ финансовъ. Въ бюджетной комиссіи указывалось на преувеличенную численность этихъ чиновниковъ и предлагалось подвергнуть кредитъ на ихъ содержаніе нѣкоторому, весьма умѣренному, сокращенію.

---

[1]) Рѣчь П. Б. Струве въ томъ же засѣданіи. Стенограф. отчетъ стр. 851—864.

Это предположеніе признано было министромъ финансовъ незаконнымъ, такъ какъ право опредѣлять число чиновниковъ принадлежитъ по закону ему и постановленіе бюджетной комиссіи, клонящееся къ тому, чтобы вынудить его на сокращеніе этого числа, было бы допустимо лишь по предварительномъ измѣненіи въ законодательномъ порядкѣ ст. 4 устава объ акц. сбор. Изъ этого примѣра видно, что бюрократія склонялась къ самому распространительному толкованію правилъ 8 марта, которыя, какъ ограничительныя по существу, не могли, разумѣется, толковаться шире ихъ буквальнаго смысла.

Практическое ознакомленіе съ бюджетомъ выяснило для народныхъ представителей, между прочимъ, слѣдующую характерную его особенность: тѣ кредиты, которые основаны только на смѣтныхъ предположеніяхъ и, слѣдовательно, доступны воздѣйствію Думы внѣ общаго законодательнаго порядка, оказывались исчисленными большею частью весьма обстоятельно, по существу необходимыми, а слѣдовательно, не подлежащими ни исключенію изъ бюджета, ни — за немногими исключеніями — даже сокращенію; напротивъ, кредиты вызывающіе по существу самыя основательныя сомнѣнія, предназначенные для покрытія непроизводительныхъ расходовъ или явно преувеличенные, оказывались защищенными законодательными постановленіями или Высочайшими повелѣніями, а потому требующими, согласно правиламъ 8 марта, особаго обсужденія, внѣ бюджета, въ общемъ законодательномъ порядкѣ. Отсюда выяснялось, что обсужденіе бюджета Думою можетъ дать лишь незначительные непосредственные результаты; для того же, чтобы внести въ систему государственныхъ расходовъ болѣе серьезныя измѣненія, необходимо провести, въ порядкѣ парламентской инициативы, цѣлый рядъ новыхъ законовъ, которые отмѣнили бы или измѣнили прежніе законы и Высочайшія повелѣнія. Работа эта столь сложная, что грозила бы занять нѣсколько мѣсяцевъ и даже лѣтъ думскихъ занятій, само собою разумѣется не могла быть выполнена попутно съ разсмотрѣніемъ бюджета, которое не могло быть затягиваемо надолго; пришлось поэтому вопросъ объ измѣненіи законовъ, опредѣляющихъ расходную часть бюджета отложить на послѣдующее время [1]). Но такъ какъ Дума была распущена до принятія ею бюджета, то до

---

[1]) Впрочемъ 28 мая 1907 г. въ Государственную Думу были уже внесены проекты законовъ: 1) объ упраздненіи канцеляріи Министра Внутреннихъ Дѣлъ по дѣламъ дворянства и 2) объ упраздненіи учрежденій цензуры иностранной.

пересмотра законовъ, лежащихъ въ основаніи Государственныхъ расходовъ, дѣло вовсе не дошло.

Къ разсмотрѣнію доходной части бюджета одна изъ подкомиссій приступила уже послѣ того, какъ выяснилась практическая невозможность достигнуть замѣтныхъ результатовъ въ области расходовъ уже на 1907 годъ. Подъ вліяніемъ этого обстоятельства доходы обсуждались не по существу, а только съ бюджетной точки зрѣнія. Подкомиссія задалась цѣлью обстоятельно выяснить только одинъ вопросъ—насколько правильно исчислено вѣроятное поступленіе доходовъ. Эта работа, доведенная почти до конца, обѣщала серьезные результаты: ожидаемое поступленіе доходовъ можно было, безъ всякихъ опасеній преувеличеній, повысить весьма значительно и тѣмъ уменьшить ожидаемый дефицитъ, по проекту бюджета подлежащій покрытію путемъ займа.

Изъ приведеннаго очерка работъ бюджетной комиссіи и ея подкомиссій, работъ, въ которыхъ представители партіи народной свободы принимали наиболѣе дѣятельное участіе, видно, что партія не имѣла никакой возможности настоять на осуществленіи своихъ плановъ финансовыхъ преобразованій во второй Государственной Думѣ. Мелочная и кропотливая сама по себѣ работа надъ бюджетомъ безконечно осложнялась тѣми условіями, въ которыхъ она происходила. Законодательныя предположенія по неволѣ должны были отступать на второй планъ передъ потребностью такъ или иначе покончить съ бюджетомъ, исправленіе котораго въ теченіе уже наступившаго смѣтнаго періода имѣло бы тѣмъ меньше значенія, чѣмъ позже оно послѣдовало бы. Приходилось думать о томъ, чтобы достигнуть хотя бы незначительныхъ результатовъ, такъ какъ широкіе планы неизбѣжно привели бы къ тому, что въ данномъ году не сдѣлано было бы вовсе ничего.

Наряду съ бюджетною комиссіею при второй Думѣ работала еще финансовая, разсмотрѣвшая нѣсколько мелкихъ, но спѣшныхъ законопроектовъ, впослѣдствіи, согласно съ ея заключеніемъ, принятыхъ и Государственною Думою. Кромѣ того, финансовою комиссіею былъ разсмотрѣнъ и признанъ подлежащимъ отклоненію проектъ министра финансовъ объ увеличеніи государственнаго поземельнаго налога. Основаніями къ тому послужили слѣдующія соображенія: 1) одностороннее увеличеніе обложенія недопустимо; желательны только реформы, клонящіяся къ болѣе справедливому распредѣленію налоговой тягости; 2) увеличеніе поземельнаго налога въ существующемъ его видѣ недопустимо въ виду того, что главною

своею тягостью онъ ложится на крестьянское землевладѣніе, крайне обремененное налогами, и 3) до аграрной реформы повышеніе земельныхъ платежей крестьянъ политически недопустимо. Эти доводы, развитые въ докладѣ одного изъ членовъ партіи народной свободы, были приняты и Государственною Думою, которая отвергла законопроектъ почти единогласно.

Къ изложенному необходимо добавить, что партія народной свободы, не располагая фактическою возможностью приступить во второй Думѣ къ осуществленію своихъ финансовыхъ проектовъ, не имѣла даже практическаго побужденія вносить въ эту Думу представленія, клонящіяся къ осуществленію той части своей программы, гдѣ указывается на развитіе подоходнаго и прогрессивнаго обложенія.

Правительство само внесло въ Государственную Думу законопроектъ о подоходномъ налогѣ, основныя положенія котораго (всеобщность обложенія, освобожденіе отъ налога мелкихъ доходовъ, прогрессивное увеличеніе ставокъ и т. д.) являлись безусловно пріемлемыми съ точки зрѣнія программы партіи народной свободы. При обсужденіи этого проекта въ Думѣ партіи пришлось бы ограничиться лишь частными къ нему поправками.

Правительствомъ возвѣщено было также о предстоящемъ въ близкомъ будущемъ представленіи Государственной Думѣ о преобразованіи пошлинъ съ наслѣдствъ и дареній, въ которомъ—по имѣвшимся въ виду партіи свѣдѣніямъ—прогрессивныя теченія финансовой науки и западно-европейской практики нашли себѣ еще болѣе опредѣленное выраженіе: налогъ съ наслѣдствъ предполагалось установить на прогрессивномъ началѣ и довести его ставки для имуществъ большой цѣнности до весьма крупныхъ размѣровъ.

Затѣмъ Государственной Думѣ извѣстно было и о работахъ правительства надъ дальнѣйшимъ развитіемъ уже принятаго дѣйствующимъ закономъ начала прогрессивнаго обложенія промысловыхъ доходовъ.

Всѣ эти представленія должны были дойти до Думы въ порядкѣ правительственной инициативы, и вносить отъ имени партіи конкурирующіе проекты, очевидно, было бы безцѣльно. Впрочемъ, партія не имѣла даже въ виду заботиться о скорѣйшемъ разсмотрѣніи всѣхъ указанныхъ вопросовъ и не приняла мѣръ къ неотложному обсужденію въ Думѣ законопроекта о подоходномъ налогѣ. Причина такого отношенія партіи къ финансовымъ проектамъ правительства заключалась въ коренномъ различіи взглядовъ партіи и

правительства на значеніе означенныхъ финансовыхъ преобразованій.

Правительство выступило на путь серьезныхъ финансовыхъ преобразованій исключительно подъ давленіемъ денежной нужды. Что дѣло обстояло именно такъ, что только денежная сторона реформы интересовала министерство финансовъ, ясно уже изъ представленія Государственной Думѣ, наряду съ прогрессивными проектами прямыхъ налоговъ, также и проектовъ объ увеличеніи существующихъ косвенныхъ налоговъ (акцизъ съ табака) и установленіи новыхъ (акцизъ съ папиросной бумаги). Такое отношеніе къ вопросу о полученіи денегъ свидѣтельствовало объ отсутствіи опредѣленнаго плана финансовыхъ преобразованій.

Напротивъ, партія народной свободы стояла на точкѣ зрѣнія послѣдовательности и планомѣрности преобразованій. Не допуская вовсе дальнѣйшаго увеличенія косвенныхъ налоговъ, партія, какъ съ Думской каѳедры, такъ и въ комиссіяхъ, настаивала на непремѣнномъ использованіи новыхъ источниковъ прямого обложенія для облегченія наиболѣе тяжелыхъ косвенныхъ сборовъ. Со стороны правительства эти заявленія встрѣчали рѣзкій отпоръ.

При такихъ условіяхъ обсужденіе Государственною Думою проекта о подоходномъ налогѣ едва ли могло привести къ желательнымъ для партіи народной свободы результатамъ.

Такимъ образомъ, даже при наличности правительственной иниціативы въ дѣлѣ введенія усовершенствованныхъ налоговъ, партія не могла разсчитывать провести хотя бы частью свои програмныя требованія.

Аграрное законодательство [1]).

Заявленіе по аграрному вопросу, внесенное 8 мая 1906 года въ Государственную Думу перваго созыва.

Заявленіе подписали 42 члена Государственной Думы: В. Якушкинъ, А. Медвѣдевъ, В. Яновскій, М. Коммиссаровъ, Г. Костромитиновъ, кн. П. Долгоруковъ, П. Ростовцевъ, Миклашевскій, Л. Новосильцовъ, А. Вязловъ, А. Садыринъ, Микѣшинъ, Имшенецкій, Е. Щепкинъ, А. Хартахай, Балаханцевъ, И. Овчинниковъ, П. Сафоновъ, А. Токарскій, А. Савельевъ, Г. Шельгорнъ, М. Герценштейнъ, П. Крыловъ, И. Присецкій, М. Лебедевъ, А. Поповъ, П. Толстой, В. Балясниковъ, Н. Ширковъ, Л. Спцинскій, П. Куриленковъ, И. Замысловъ, Зах. Френкель, Ѳ. Штейнгель, А. Свѣчинъ, Н. Метальниковъ, Д. Протопоповъ, В. Долженковъ, Г. Іолосъ, Мих. Петрункевичъ, Шаховской, Масленниковъ.

Государственная Дума въ своемъ послѣднемъ засѣданіи признала, что она „не исполнила бы своего долга, если бы она не выработала закона“ для удовлетворенія острой земельной нужды трудового крестьянства „путемъ обращенія на этотъ предметъ земель казенныхъ, удѣльныхъ, кабинетскихъ, монастырскихъ, церковныхъ и принудительнаго отчужденія земель частновладѣльческихъ“.

Считая неотложно необходимымъ приступить теперь же къ рѣшенію земельнаго вопроса, мы, нижеподписавшіеся, принадлежа къ партіи народной свободы, находимъ, что будущій законопроектъ долженъ взять за основу слѣдующія положенія:

1. Увеличеніе площади землепользованія населенія, обрабатывающаго землю личнымъ трудомъ, какъ-то: безземельныхъ и малоземельныхъ крестьянъ и другихъ разрядовъ земледѣльцевъ, — государственными, удѣльными, кабинетскими, монастырскими, церковными землями и путемъ обязательнаго отчужденія для той же цѣли,

---

[1]) Въ приложеніи помѣщается статья А. А. Корнилова: „Аграрные законопроекты партіи народной свободы въ связи съ исторіей ея аграрной программы“.

за счетъ государства, въ потребныхъ размѣрахъ, частновладѣльческихъ земель съ вознагражденіемъ нынѣшнихъ владѣльцевъ по справедливой оцѣнкѣ, т. е. сообразно съ нормальной для данной мѣстности доходностью, при условіи самостоятельнаго веденія хозяйства, не принимая во вниманіе арендныхъ цѣнъ, созданныхъ земельной нуждой.

2. Отчуждаемыя земли поступаютъ въ государственный земельный запасъ. Начала, на которыхъ земли этого запаса подлежатъ передачѣ нуждающемуся въ нихъ населенію, должны быть установлены сообразно съ особенностями землевладѣнія и землепользованія въ различныхъ областяхъ Россіи.

Признавая руководящимъ началомъ земельной политики — передачу земли въ руки трудящихся, мы считаемъ, что приведенныя положенія могутъ быть развиты слѣдующимъ образомъ:

1. Право на расширеніе землепользованія признать надлежитъ за малоземельными и безземельными земледѣльческими семьями, ведущими хозяйство на земляхъ какъ надѣльныхъ, такъ и на принадлежащихъ имъ на правѣ частной собственности или арендованныхъ. Тамъ, гдѣ существуетъ особый классъ безземельныхъ сельско-хозяйственныхъ рабочихъ, послѣдніе подлежатъ обезпеченію землей на тѣхъ же основаніяхъ. Особыми правилами также долженъ быть опредѣленъ отводъ земли семьямъ, прекратившимъ хозяйство вслѣдствіе малоземелья, если онѣ пожелаютъ возстановить собственное хозяйство. Мѣстнымъ землеустроительнымъ учрежденіямъ должно быть предоставлено возбужденіе вопросовъ объ измѣненіи круга лицъ, подлежащихъ, сообразно съ мѣстными условіями, земельному обезпеченію.

2. Для каждой мѣстности (губерніи, района, уѣзда или части его) долженъ быть установленъ нормальный размѣръ земельнаго обезпеченія, до котораго, при имѣющемся запасѣ земли и принимая въ разсчетъ возможныя добровольныя выселенія,—должно быть доводимо количество земли у земледѣльческаго населенія. При этомъ является желательнымъ доведеніе размѣровъ обезпеченія до потребительной нормы, т. е до такого количества земли, которое, по мѣстнымъ условіямъ и принимая въ разсчетъ прочные промысловые доходы, гдѣ таковые существуютъ,—было бы достаточно для покрытія среднихъ потребностей въ продовольствіи, жилищѣ, одеждѣ и для несенія повинностей. Разсчетъ земельной нормы ведется на ѣдока.

3. Обезпеченію землею въ указанныхъ размѣрахъ должны подлежать поэтому тѣ земледѣльцы, которые или вовсе не имѣютъ надѣльной или собственной земли, или имѣютъ ея меньше установленной для данной мѣстности общей нормы.

4. Для образованія государственнаго запаса, какъ уже сказано, кромѣ земель государственныхъ, удѣльныхъ, кабинетскихъ, церковныхъ, монастырскихъ должны поступить и земли, обязательно отчуждаемыя изъ частнаго владѣнія отдѣльныхъ лицъ и учрежденій.

5. При отчужденіи частновладѣльческихъ земель надлежитъ установить слѣдующія правила:

а) безъ всякихъ ограниченій подлежатъ отчужденію всѣ земли, обычно сдававшіяся до 1-го января 1906 года въ аренду за деньги, изъ доли или за отработки, а также земли, обрабатывавшіяся преимущественно крестьянскимъ инвентаремъ, и земли, впустѣ лежащія, но признанныя годными для обработки. Кромѣ того для каждой мѣстности законъ долженъ опредѣлить высшій размѣръ землевладѣнія, при условіи веденія собственнаго хозяйства (своимъ скотомъ и орудіями), т. е. опредѣлить, больше чего никто не можетъ владѣть землей, и все, что окажется больше этого размѣра, также подлежитъ отчужденію безъ какихъ либо ограниченій;

б) земля, не превышающая по площади установленнаго закономъ высшаго размѣра на одного владѣльца и обрабатываемая его инвентаремъ, также должна подлежать обязательному отчужденію, если мѣстное земледѣльческое населеніе не можетъ получить достаточнаго обезпеченія изъ другихъ земель той же мѣстности или если отчужденіе является необходимымъ для устраненія вредной чрезполосицы и другихъ существенныхъ недостатковъ въ расположеніи надѣловъ и въ составѣ ихъ по угодіямъ;

в) не подлежатъ отчужденію:

аа) Небольшіе участки, не превышающіе трудовой нормы, опредѣляемой по мѣстнымъ условіямъ.

бб) Городскія выгонныя земли, а равно земли, принадлежащія городамъ, мѣстечкамъ, земствамъ, учебнымъ и благотворительнымъ учрежденіямъ, поскольку онѣ непосредственно служатъ для общественно-санитарныхъ, учебныхъ и т. п. цѣлей.

вв) Земли подъ усадьбами, садами, огородами (кромѣ отдаваемыхъ въ аренду), искусственными лѣсонасажденіями, виноградниками, хмельниками, питомниками и т. п. за исключеніемъ, однако, случаевъ, когда отчужденіе этихъ земель необходимо для устраненія вредной чрезполосности.

гг) Земли, на которыхъ расположены фабрично-заводскія или сельско-хозяйственныя промышленныя заведенія, т. е. земли, для нихъ технически необходимыя, находящіяся подъ строеніями, складами, сооруженіями и пр. Но земельныя угодья, обслуживающія хозяйственныя потребности этихъ предпріятій, должны подлежать отчужденію наравнѣ съ другими землями, лишь съ установленіемъ извѣстнаго порядка и послѣдовательности перехода ихъ въ государственный земельный запасъ.

дд) Участки, которые центральнымъ землеустроительнымъ учрежденіемъ признано будетъ необходимымъ сохранить въ виду ихъ исключительнаго характера и общеполезнаго значенія.

6. Земли изъ государственнаго земельнаго запаса передаются въ долгосрочное пользованіе на срокъ, установленный подлежащими учрежденіями, безъ права переуступки. За всѣ земли, отводимыя изъ государственнаго запаса, взимается плата, размѣръ которой опредѣляется соотвѣтственно доходности земель и сообразно съ общимъ планомъ земельнаго обложенія.

7. Изъ государственнаго земельнаго запаса отводятся земли

сначала мѣстному малоземельному и безземельному населенію,—законъ опредѣляетъ, что разумѣется подъ мѣстнымъ населеніемъ. За удовлетвореніемъ потребности мѣстнаго населенія, остающіяся свободными земли государственнаго земельнаго запаса предназначаются для переселенцевъ, не получившихъ земельнаго обезпеченія по мѣсту прежняго жительства.

8. Въ мѣстностяхъ, изобилующихъ лѣсами, подъ земельное обезпеченіе земледѣльцевъ могутъ быть обращаемы лѣса, не имѣющіе защитнаго и водоохраннаго значенія. Лѣса въ прочихъ мѣстностяхъ подлежатъ отчужденію и остаются въ распоряженіи государства въ тѣхъ размѣрахъ, какъ это требуется нуждою населенія въ лѣсныхъ матеріалахъ. Порядокъ снабженія населенія лѣсными матеріалами изъ этихъ лѣсовъ опредѣляется особыми правилами.

9. Законъ, установивъ общія основы земельной реформы, долженъ допускать со стороны мѣстныхъ учрежденій представленія о нѣкоторомъ видоизмѣненіи этихъ нормъ согласно съ мѣстными условіями, но съ непремѣннымъ сохраненіемъ самой основы реформы—прочнаго обезпеченія землею земледѣльческаго населенія путемъ обязательнаго отчужденія.

10. Законъ долженъ установить систему и порядокъ учрежденій—центральнаго и мѣстнаго для подготовки и проведенія земельной реформы. Учрежденія эти должны немедленно приступить къ собиранію и разработкѣ необходимыхъ матеріаловъ, имѣя въ виду положенія, нормы, установленныя закономъ, и стоя въ тѣсной связи съ мѣстнымъ населеніемъ.

Мы предлагаемъ избраніе Комиссіи изъ 33 членовъ для разработки и внесенія въ Думу законопроекта по земельному дѣлу и просимъ передать въ эту Комиссію, какъ матеріалъ, настоящую записку нашу.

Проектъ главныхъ основаній закона о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва, въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы, 30 апрѣля 1907 года.

Заявленіе подписали: Н. Кутлеръ, І. Атабековъ, Н. Поташевъ, Черносвитовъ, Н. Богдановъ, А. Бакунинъ, О. Пергаментъ, Султановъ, В. Корде, Ф. Ланевъ, Сейфитдиновъ, Бардижъ, Леонасъ, Кушниковъ, Ушаковъ, П. Юреневъ, Селиновъ, Кирѣевъ, Рокотовъ, В. Ершовъ, В. Губановъ, Н. Рябовъ, Юницкій, Н. Тесленко, А. Шингаревъ, Аввакумъ Афанасьевъ, М. Аджемовъ, Кн. Пав. Долгоруковъ, Тахтамировъ, А. Салазкинъ, Шахтахтинскій, Долженковъ, П. Струве и др.

Въ засѣданіи 16 марта Государственная Дума постановила перейти съ понедѣльника 19 марта къ обсужденію земельнаго вопроса. Съ своей стороны мы, нижеподписавшіеся, отъ имени

парламентской фракціи партіи народной свободы полагали бы въ основу будущихъ работъ Государственной Думы принять прилагаемый проектъ главныхъ основаній закона о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія. Этотъ проектъ построенъ на слѣдующихъ началахъ:

1. увеличеніе площади землепользованія населенія, обрабатывающаго землю личнымъ трудомъ, по возможности до предѣловъ, соотвѣтствующихъ потребительнымъ его нуждамъ, путемъ обращенія для этой цѣли государственныхъ, удѣльныхъ, кабинетскихъ, монастырскихъ, церковныхъ, крестьянскаго банка, а также земель частнаго владѣнія, физическихъ и юридическихъ лицъ;

2. принудительное отчужденіе частновладѣльческихъ земель, предназначаемыхъ для указанной въ п. 1 цѣли, за счетъ государства съ вознагражденіемъ бывшихъ владѣльцевъ по справедливой оцѣнкѣ и съ возмѣщеніемъ извѣстной части—примѣрно половины—предстоящихъ государству расходовъ по уплатѣ процентовъ на затраченный капиталъ путемъ установленія особой платы съ отведенныхъ трудовому населенію земель, по соображенію съ ихъ доходностью и платежными силами населенія, и

3. отводъ земель земледѣльческому населенію въ постоянное пользованіе.

Прилагаемый проектъ мы предлагаемъ нынѣ же передать въ образуемую при Государственной Думѣ аграрную комиссію.

Проектъ главныхъ основаній.

(Фракціи народной свободы).

1. Для каждаго уѣзда (или части его, если уѣздъ неоднороденъ по своимъ условіямъ) устанавливается, въ законодательномъ порядкѣ, нормальный размѣръ земельнаго обезпеченія, до котораго,—въ предѣлахъ имѣющагося запаса земли (ст. 18—24) и при наличной возможности добровольнаго выселенія,—должно быть доводимо количество земли у трудового малоземельнаго и безземельнаго земледѣльческаго населенія.

2. Нормальные размѣры земельнаго обезпеченія (ст. 1) проектируются мѣстными подготовительными земельными учрежденіями на слѣдующихъ основаніяхъ:

а) Въ основу исчисленія по каждой мѣстности полагаются дѣйствительные средніе размѣры землепользованія (на надѣльной, собственной и арендной землѣ) той части населенія, которая ведетъ самостоятельное земледѣльческое хозяйство, не нанимая и не отпуская изъ своего состава сельско-хозяйственныхъ рабочихъ (батраковъ).

См. приложеніе.

Примѣчаніе. Въ мѣстностяхъ, гдѣ широко распространенъ отходъ или мѣстный наемъ на поденныя и сдѣльныя сельско-хозяйственныя работы, полученные указаннымъ способомъ средніе выводы должны быть повышаемы соотвѣтственно долѣ, какую составляютъ этого рода заработки въ доходахъ мѣстнаго населенія.

б) Исчисленія, полученныя способомъ, указаннымъ въ п. а (съ примѣч.), повѣряются затѣмъ на основаніи другихъ, имѣющихся въ распоряженіи мѣстныхъ подготовительныхъ учрежденій данныхъ, въ видахъ опредѣленія дѣйствительнаго соотвѣтствія ихъ съ потребительными нуждами населенія (потребностями въ продовольствіи, одеждѣ и жилищѣ), и, въ случаѣ явнаго несоотвѣтствія съ этими нуждами, подлежатъ необходимому исправленію.

3. При недостаткѣ имѣющагося запаса земли (ст. 18—24) для обезпеченія мѣстнаго земледѣльческаго населенія (ст. 5—8 и 14) въ размѣрѣ проектированной, согласно ст. 2, нормы,—мѣстныя подготовительныя земельныя учрежденія, принявъ во вниманіе вѣроятные размѣры добровольнаго выселенія, составляютъ предположеніе о размѣрахъ необходимаго уменьшенія упомянутой нормы.

4. По утвержденіи въ законодательномъ порядкѣ нормъ земельнаго обезпеченія (ст. 1), отводъ земли въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ производится: для беземельнаго населенія въ размѣрѣ полной нормы, установленной для данной мѣстности, и для малоземельнаго,—въ размѣрѣ разности между полной нормой и имѣющимся количествомъ земли (надѣльной и собственной). Для селеній, находящихся въ явно исключительныхъ условіяхъ, и для участковъ земли, явно не соотвѣтствующихъ общему характеру мѣстности, землеустроительнымъ учрежденіямъ предоставляется, въ опредѣленныхъ закономъ предѣлахъ, отступать отъ мѣстной нормы, въ цѣляхъ болѣе полнаго согласованія земельнаго обезпеченія съ потребительными нуждами населенія.

Примѣчаніе. Въ малолѣсныхъ мѣстностяхъ (ст. 23—24) необращенныя въ другія угодья лѣсныя про-

странства въ крестьянскихъ надѣлахъ и покупныхъ участкахъ въ счетъ имѣющагося у земледѣльческаго населенія земельнаго обезпеченія, при дополнительномъ отводѣ земли, не включается.

5. Количество земли, подлежащей отводу, опредѣляется въ каждомъ случаѣ по разсчету на наличный составъ трудового малоземельнаго и безземельнаго земледѣльческаго населенія, ведущаго хозяйство на надѣльныхъ, собственныхъ и арендныхъ земляхъ, а также живущаго преимущественно наймомъ на сельско-хозяйственныя работы.

6. Въ нынѣ существующихъ общинахъ, обществахъ съ подворнымъ владѣніемъ и товариществахъ къ наличному трудовому земледѣльческому населенію относятся всѣ принадлежащія къ составу ихъ семьи, за исключеніемъ прекратившихъ веденіе собственнаго земледѣльческаго хозяйства. Семьи, прекратившія свое хозяйство, однако, также не исключаются изъ учета, если онѣ живутъ преимущественно земледѣльческимъ трудомъ по найму или землеустроительными учрежденіями будетъ установлено, что прекращеніе земледѣльческаго хозяйства представляется лишь временнымъ или случайнымъ.

Примѣчаніе. Въ тѣхъ общинахъ (или обществахъ), гдѣ значительность количества семей, прекратившихъ хозяйство, явно обусловлена острой земельной нуждой,—землеустроительнымъ учрежденіямъ предоставляется включать въ счетъ наличнаго трудового земледѣльческаго населенія и тѣ семьи, которыя пожелаютъ вновь обзавестись своимъ хозяйствомъ, если для нихъ будетъ установлена дѣйствительная возможность возстановленія хозяйства.

7. Семьи, принадлежащія къ составу общинъ (или обществъ), но занимающіяся земледѣльческимъ хозяйствомъ или земледѣльческимъ трудомъ на сторонѣ, получаютъ землю либо въ мѣстѣ своего жительства (ст. 8), либо,—въ случаѣ ихъ желанія и при дѣйствительной къ тому возможности,—въ своей общинѣ (или обществѣ), совмѣстно съ другими однообщественниками.

8. Непринадлежащіе къ составу мѣстныхъ общинъ, обществъ съ подворнымъ владѣніемъ или товариществъ малоземельные и безземельные земледѣльцы (ст. 5) могутъ или войти, по добровольному соглашенію, въ число членовъ какой либо общины или общества и получить землю совмѣстно съ ними, или образовать изъ себя осо-

быя общины или общества, или, наконецъ, получить участки земли въ отдѣльное пользованіе.

9. Отводъ земли общинамъ, обществамъ съ подворнымъ владѣніемъ, товариществамъ и отдѣльнымъ владѣльцамъ производится въ постоянное пользованіе, сообразуясь съ особенностями существующаго землевладѣнія (ст. 10—12).

10. При общинномъ владѣніи отводъ добавочнаго количества земли производится по разсчету на цѣлую общину, въ наличномъ составѣ ея земледѣльческаго населенія (ст. 6—7). Отведенная земля поступаетъ въ распоряженіе общины, устанавливающей, на опредѣляемыхъ въ законѣ основаніяхъ, порядокъ пользованія ею.

Примѣчаніе. Въ общинахъ, члены которыхъ, сверхъ общинной земли, имѣютъ участки (надѣльные или собственные), въ подворно-наслѣдственномъ владѣніи, эти участки при исчисленіи недостатка земли до нормы, присчитываются къ общинной землѣ, но въ размѣрѣ, не превышающемъ той прибавки, какая причиталась бы, по среднему душевому разсчету, каждому изъ владѣющихъ участками семейству при имѣющемся количествѣ одной общинной земли.

11. Для земельныхъ обществъ, частей ихъ или товариществъ съ подворно-наслѣдственнымъ владѣніемъ количество подлежащей отводу земли исчисляется по разсчету на принадлежащія къ ихъ составу малоземельныя и безземельныя земледѣльческія семьи (ст. 6—7), по утверждаемому землеустроительными учрежденіями именному списку. Отводимая дополнительно земля предоставляется затѣмъ, на опредѣленныхъ въ законѣ основаніяхъ, въ пользованіе указанныхъ въ спискѣ отдѣльныхъ членовъ, которое можетъ быть наслѣдственнымъ или пожизненнымъ, смотря по рѣшенію земельнаго общества, части его или товарищества, постановляемому при отводѣ земли.

Примѣчаніе. Общества (или части ихъ), въ которыхъ только малая часть земли или лишь нѣкоторыя, второстепенныя по значенію угодья находятся въ общинномъ владѣніи, относятся, по способу исчисленія и отводу земли, къ категоріи обществъ съ подворно-наслѣдственнымъ владѣніемъ (съ зачетомъ общинной земли за отдѣльными семьями въ количествѣ, какое причиталось бы имъ по среднему душевому расчету).

12. При установленіи способа исчисленія и основаній дополни-

тельнаго отвода земли (ст. 10—11), форма владѣнія (общинная или подворно-наслѣдственная) принимается согласно съ мѣстными положеніями 19 февраля 1861 года, владѣнными записями и другими соотвѣтствующими актами, если не послѣдовалъ затѣмъ переходъ къ иной формѣ владѣнія въ порядкѣ, установленномъ закономъ, или если самою общиною или обществомъ не будетъ удостовѣрено несоотвѣтствіе существующей въ дѣйствительности формы владѣнія съ значащейся по мѣстному положенію или по документамъ.

13. Въ случаяхъ предусматриваемаго ст. 8 отвода земли малоземельнымъ и безземельнымъ земледѣльцамъ особо отъ существующихъ общинъ, обществъ или товариществъ, порядокъ дальнѣйшаго пользованія (общинное, наслѣдственное, пожизненное) опредѣляется въ каждомъ случаѣ самими земледѣльцами, получающими землю.

14. Изъ земель, подлежащихъ обращенію на предметъ обезпеченія земледѣльцевъ (ст. 18—24), отводъ производится, прежде всего, мѣстному населенію; остающіяся же затѣмъ земли обращаются на обезпеченіе переселенцевъ изъ другихъ малоземельныхъ мѣстностей.

Примѣчаніе. Мѣстнымъ считается населеніе даннаго уѣзда, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда въ законѣ будутъ даны особыя указанія по этому предмету.

15. Участки земли, на которыхъ осѣдло живутъ арендаторы-земледѣльцы, закрѣпляются за ними въ постоянное пользованіе, въ предѣлахъ установленной для данной мѣстности нормы обезпеченія (ст. 1); въ случаѣ недостачи арендуемой земли до нормы производится дополнительный отводъ на общихъ основаніяхъ.

16. Отводъ земли производится, по возможности, такимъ образомъ, чтобы при этомъ достигались также устраненіе чрезполосности съ другими владѣніями, удобныя очертанія границъ земельной площади и возможно благопріятный составъ ея по угодьямъ.

17. За отведенныя, на изложенныхъ выше основаніяхъ, земли взимается особая плата, устанавливаемая землеустроительными учрежденіями въ каждомъ случаѣ, по соображенію съ нормальной доходностью отведенныхъ земель и съ платежными силами населенія, на основаніяхъ, опредѣляемыхъ особымъ законоположеніемъ. Часть предстоящихъ расходовъ по принудительному отчужденію земель (ст. 25—29), опредѣляемая закономъ, подлежитъ отнесенію на общія средства государства.

18. На нужды земельнаго обезпеченія земледѣльческаго населенія обращаются земли государственныя, удѣльныя, кабинетскія,

монастырскія, церковныя, крестьянскаго банка и принудительно отчуждаемыя, для указанной цѣли, изъ частнаго владѣнія (лицъ физическихъ и юридическихъ) и изъ владѣнія общественныхъ учрежденій.

19. Не подлежатъ принудительному отчужденію (кромѣ случаевъ, означенныхъ въ примѣчаніи къ ст. 19 и особо указанныхъ въ законѣ): а) надѣльныя и другія соотвѣтствующія имъ земли, служащія нынѣ для обезпеченія трудового земледѣльческаго населенія, б) земли подъ усадьбами, садами, огородами (кромѣ обычно сдаваемыхъ въ аренду), виноградниками, питомниками, а также подъ другими подобными специальными культурами, в) мелкія частныя земельныя владѣнія, не превышающія трудовой нормы, устанавливаемой, въ законодательномъ порядкѣ, для отдѣльныхъ мѣстностей, а также не превышающіе указанной нормы участки, которые владѣльцы отчуждаемыхъ крупныхъ имѣній пожелаютъ оставить за собою изъ состава этихъ имѣній.

Примѣчаніе. Предѣльныя трудовыя нормы проектируются мѣстными подготовительными земельными учрежденіями по расчету на среднюю по составу семью, причемъ въ основу исчисленія должно быть полагаемо количество земли, какое можетъ эксплоатировать такая семья своими силами, при полной обезпеченности земледѣльческимъ инвентаремъ и при обычныхъ въ данной мѣстности условіяхъ мелкаго хозяйства.

г) Земли, на которыхъ расположены фабрично-заводскія, торговыя или сельско-хозяйственныя предпріятія (земли подъ строеніями, складами, сооруженіями, поселками рабочихъ и т. п.), а также та технически связанная съ предпріятіемъ площадь земли, при отчужденіи которой данное предпріятіе не могло бы дѣйствовать.

д) Имѣнія или части имѣній, которыя землеустроительныя учрежденія признаютъ подлежащими сохраненію, въ виду явной невыгоды, для интересовъ страны или самого трудового населенія, прекращенія существующаго въ нихъ хозяйства. Основанія для изъятій отъ отчужденія по настоящему пункту должны быть точно опредѣлены закономъ. Проектированіе этихъ основаній и производство необходимыхъ для того изслѣдованій возлагаются на мѣстныя подготовительныя земельныя учрежденія.

е) Городскія выгонныя земли, а равно земли, принадлежащія городамъ, мѣстечкамъ, земствамъ, благотворительнымъ и просвѣтительнымъ учрежденіямъ, поскольку онѣ непосредственно служатъ

для общественно-санитарныхъ, образовательныхъ и т. п. общеполезныхъ цѣлей.

Примѣчаніе. Принудительное отчужденіе (или принудительный обмѣнъ) земель, поименованныхъ въ ст. 19, допускается, при опредѣленныхъ въ законѣ условіяхъ и въ указанномъ имъ порядкѣ, лишь въ особо важныхъ случаяхъ—для устраненія вредной чрезполосицы и существенныхъ неудобствъ въ расположеніи и составѣ земельныхъ площадей, служащихъ обезпеченіемъ земледѣльческаго населенія.

20. Изъ земель частнаго владѣнія, не указанныхъ въ ст. 19, подлежатъ отчужденію безъ ограниченій: а) земли, обычно сдаваемыя (до 1 января 1907 г.), непосредственно или путемъ пересдачи, трудовому земледѣльческому населенію (за деньги, изъ доли урожая или за отработки), а также эксплоатируемыя преимущественно крестьянскимъ инвентаремъ, и б) земли, хотя и эксплоатируемыя за счетъ владѣльцевъ (или крупныхъ арендаторовъ) и ихъ инвентаремъ, но превышающія (не считая лѣса) высшій размѣръ владѣнія, устанавливаемый для каждой мѣстности въ законодательномъ порядкѣ по соображенію съ данными, представленными подготовительными земельными учрежденіями.

21. Земли, эксплоатируемыя экономическимъ инвентаремъ и не превышающія указанной закономъ предѣльной нормы (ст. 20, б), подлежатъ отчужденію, въ потребныхъ размѣрахъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда земель другихъ категорій въ той же мѣстности недостаточно для надлежащаго обезпеченія мѣстнаго земледѣльческаго населенія (ст. 5—8 и 14), а также въ случаяхъ, указанныхъ въ примѣчаніи къ ст. 19.

22. Въ раіонахъ свеклосахарнаго и другихъ сельско-хозяйственныхъ техническихъ производствъ, если они перерабатываютъ нынѣ, всецѣло или преимущественно, сырье изъ собственнаго или изъ другихъ крупныхъ хозяйствъ, должны быть установлены закономъ особый порядокъ и послѣдовательность отчужденія обслуживающихъ заводы земельныхъ угодій, въ соотвѣтствіи съ необходимою постепенностью перехода къ производству сырья въ крестьянскихъ хозяйствахъ.

23. Лѣса, естественные и искусственно-насажденные, могутъ быть обращаемы на предметъ обезпеченія земельными угодьями земледѣльческаго населенія лишь въ многолѣсныхъ мѣстностяхъ, въ предѣлахъ имѣющагося избытка противъ нормальнаго, по условіямъ

отдѣльныхъ мѣстностей, количества лѣса и поскольку послѣдній не имѣетъ защитнаго, водоохраннаго и т. п. значенія.

24) Мѣстности, въ которыхъ допускается использованіе лѣсной площади для цѣлей обезпеченія земледѣльческаго населенія земельными угодьями, а также нормы подлежащаго сохраненію количества лѣса устанавливаются въ законодательномъ порядкѣ. Упомянутыя нормы проектируются мѣстными подготовительными земельными учрежденіями, сообразуясь какъ съ состояніемъ и среднимъ приростомъ мѣстныхъ лѣсовъ, такъ и съ необходимыми размѣрами потребленія лѣсныхъ матеріаловъ на мѣстѣ и въ снабжаемыхъ изъ даннаго раіона городскихъ и промышленныхъ центрахъ и малолѣсныхъ мѣстностяхъ.

Примѣчаніе. Лѣсныя площади, принадлежащія частнымъ лицамъ и учрежденіямъ, если онѣ подлежатъ использованію для обезпеченія земледѣльческаго населенія земельными угодьями, подвергаются принудительному отчужденію на общихъ основаніяхъ.

25. Подлежащія принудительному отчужденію земли частныхъ владѣльцевъ и общественныхъ учрежденій оцѣниваются путемъ капитализаціи изъ опредѣляемаго закономъ процента нормальной чистой доходности, устанавливаемой въ законодательномъ порядкѣ— по мѣстностямъ, угодьямъ и разрядамъ угодій. Эта нормальная доходность исчисляется: а) для земель, эксплоатируемыхъ путемъ сдачи въ наемъ трудовому населенію и обрабатываемыхъ крестьянскимъ инвентаремъ,—примѣнительно къ обычнымъ условіямъ мѣстнаго крестьянскаго-хозяйства, и б) для земель, обрабатываемыхъ, за счетъ владѣльцевъ, собственнымъ ихъ инвентаремъ,—примѣнительно къ условіямъ частновладѣльческаго хозяйства.

26. Нормы чистой доходности (ст. 25) проектируются мѣстными подготовительными земельными учрежденіями, по даннымъ о среднемъ количествѣ и средней цѣнѣ получаемыхъ продуктовъ и о среднемъ размѣрѣ издержекъ на ихъ производство, при нормальныхъ условіяхъ сбыта продуктовъ и найма на сельско-хозяйственныя работы (съ устраненіемъ цѣнъ, существующихъ при заблаговременномъ наймѣ, запродажѣ продуктовъ и другихъ обстоятельствъ, обусловливающихъ чрезмѣрно низкую оцѣнку труда и продуктовъ).

27. Въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ для установленія доходности указаннымъ способомъ (ст. 26) встрѣтились бы особыя препятствія, доходность можетъ быть опредѣляема на основаніи данныхъ объ

арендныхъ цѣнахъ, съ надлежащимъ пониженіемъ ихъ, поскольку высота цѣнъ обусловливается не производительностью земли, но нуждою въ ней мѣстнаго земледѣльческаго населенія. Въ такихъ мѣстностяхъ допускается также, въ случаѣ необходимости, пользованіе данными о продажныхъ цѣнахъ на землю и залоговыхъ оцѣнкахъ въ установленіяхъ поземельнаго кредита, съ исправленіемъ полученныхъ выводовъ на основаніи повѣрочныхъ изслѣдованій о доходности земель при самостоятельномъ веденіи хозяйства.

28. Для земель, эксплоатируемыхъ за счетъ владѣльца и его инвентаремъ, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ можетъ быть производима спеціальная оцѣнка ихъ по даннымъ о дѣйствительномъ доходѣ за рядъ лѣтъ, поскольку, однако, размѣръ дохода не опредѣлялся пониженною, противъ обычныхъ мѣстныхъ цѣнъ, оплатою труда сельско-хозяйственныхъ рабочихъ.

29. Вознагражденіе частнымъ владѣльцамъ и общественнымъ учрежденіямъ за принудительно отчуждаемыя земли выдаются наличными деньгами, причемъ:

а) Казнѣ предоставляется отсрочивать выдачу капитальной суммы вознагражденія тѣмъ владѣльцамъ, которымъ оно причитается въ размѣрѣ свыше извѣстной, опредѣляемой закономъ, суммы, удовлетворяя до того времени владѣльцевъ, или ихъ правопреемниковъ, процентами съ причитающагося имъ капитальнаго вознагражденія.

б) Лежащіе на отчуждаемыхъ земляхъ долги установленіямъ земельнаго кредита переводятся, въ полной суммѣ, на казну и погашаются ею срочными платежами, установленными для заемщиковъ кредитныхъ учрежденій.

в) Прочіе, кромѣ указанныхъ въ п. б, долги, обезпеченные залогомъ земель, подвергаемыхъ принудительному отчужденію, покрываются изъ того вознагражденія, которое причитается владѣльцу имѣнія за вычетомъ долговъ учрежденіямъ земельнаго кредита.

Примѣчаніе. Въ случаяхъ, когда выдача вознагражденія владѣльцу земли отсрочивается (п. а), долги по частнымъ закладнымъ погашаются принятіемъ на себя казною обязательства уплатить держателю закладной причитающееся владѣльцу земли вознагражденіе или часть его, соотвѣтствующую залоговому требованію.

Настоящія основныя положенія примѣняются къ Европейской Россіи, кромѣ Царства Польскаго, Прибалтійскихъ губерній, Закав-

казья, горныхъ уѣздовъ и округовъ Кубанской и Терской областей, казачьихъ войсковыхъ земель и земель Внутренней Киргизской Орды. Земельное устройство трудового земледѣльческаго населенія указанныхъ областей и мѣстностей, а также земельное устройство губерній и областей Азіатской Россіи, въ виду ихъ особыхъ условій, опредѣляется особыми законоположеніями.

Приложеніе

(къ ст. 2 п. 2 «Главныхъ Основаній»).

1. Нормальный размѣръ земельнаго обезпеченія выражается для каждой мѣстности въ общемъ количествѣ удобной земли, разсчитанномъ на душу обоего пола, а въ мѣстностяхъ съ подворнымъ владѣніемъ, если это окажется болѣе отвѣчающимъ мѣстнымъ условіямъ,—на домохозяйство. Въ основу исчисленія нормально необходимаго количества удобной земли кладется опредѣленная способомъ, указаннымъ въ ст. 2, средняя посѣвная площадь, которая затѣмъ соотвѣтственно увеличивается, въ разсчетѣ на обычный въ данной мѣстности составъ угодій (п.п. 2—6).

Примѣчаніе. Въ мѣстности, гдѣ это будетъ признано болѣе соотвѣтствующимъ мѣстнымъ условіямъ, средній размѣръ дѣйствительнаго землепользованія можетъ быть исчисляемъ и непосредственно въ одной общей площади удобной земли, безъ указанныхъ въ п.п. 2—6 разсчетовъ по отдѣльнымъ угодьямъ.

2. Средній размѣръ посѣвной площади исчисляется по даннымъ о дѣйствительныхъ размѣрахъ посѣвовъ, производимыхъ трудовымъ населеніемъ данной мѣстности, причемъ изъ счета исключаются, съ одной стороны, дворы, нанимающіе сроковыхъ сельско-хозяйственныхъ рабочихъ (батраковъ), а съ другой—не ведущіе полнаго хозяйства безпосѣвные, безлошадные и вообще обрабатывающіе землю наймомъ по неимѣнію собственнаго инвентаря или отпускающіе сроковыхъ сельско-хозяйственныхъ рабочихъ (батраковъ) въ другія хозяйства.

3. Къ вычисленной указаннымъ въ предыдущемъ пунктѣ способомъ средней посѣвной площади, по разсчету на паровое поле, прибавляется: въ мѣстностяхъ съ трехпольнымъ хозяйствомъ—50%, а въ мѣстностяхъ съ другими видами правильнаго парового хозяйства процентъ, соотвѣтствующій принятой въ данной мѣстности смѣнѣ посѣвныхъ и паровыхъ полей.

4. Размѣръ прибавки къ разсчету на кормовую площадь, а

также на залежъ или неправильный паръ, опредѣляется по среднему въ данной мѣстности (считая какъ крестьянскія, такъ и всѣ прочія земли) отношенію кормовыхъ угодій (въ томъ числѣ—лѣсныхъ пространствъ, обычно служащихъ сѣнокосомъ или выгономъ), неправильнаго пара и залежи къ посѣвной площади.

5. Размѣръ прибавки на усадебныя земли (земли подъ постройками, садами, огородами, коноплянниками и т. п.) опредѣляется по среднему количеству на 1 душу обоего пола, или на одинъ дворъ этого рода угодій въ крестьянскихъ надѣлахъ данной мѣстности.

6. Къ исчисленному вышеуказаннымъ способомъ количеству земли (п.п. 2—5) въ многолѣсныхъ мѣстностяхъ дѣлается надбавка, соотвѣтствующая среднему въ данной мѣстности проценту лѣсной площади, включенной въ земельные надѣлы. Лѣсные надѣлы (въ части ихъ, не разработанной подъ угодья), крестьянскіе лѣса съ правильнымъ оборотомъ рубки или объявленные подъ заказомъ, а также всѣ вообще надѣльные лѣса въ малолѣсныхъ мѣстностяхъ, при опредѣленіи нормы земельнаго обезпеченія, въ разсчетъ не принимаются.

Примѣчаніе. Многолѣсными мѣстностями почитаются тѣ, въ которыхъ закономъ будетъ допущенъ отводъ лѣсныхъ площадей на предметъ обезпеченія земельными угодьями земледѣльческаго населенія (ст. 23—24 «Главн. Основ.»).

Проектъ закона о подготовительныхъ учрежденіяхъ по земельнымъ дѣламъ.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 29 мая 1907 года.

Заявленіе подписали: Н. Кутлеръ, А. Кизеветтеръ, П. Долгоруковъ, І. Атабековъ, Черносвитовъ, Н. Тесленко, М. Бобинъ, Султановъ, Лаптевъ, Корде, Ѳ. Ланевъ, Л. Шмаринъ, П. Юницкій, Кишкинъ, П. Чинковъ, Юрине, Н. Рокотовъ, Д. Щербенокъ, Горевъ, А. Растворовъ, К. Осиповъ, Деревянко, Рябовъ, А. Петровъ, Ф. Галуновъ, Т. Кирѣевъ, Ар. Долговъ, П. Юрашевскій, М. Воронковъ, М. Кирьяновъ, Однокозовъ и др.

Въ дополненіе къ проекту главныхъ основаній земельной реформы, внесенному въ Государственную Думу членами ея, принадлежащими къ партіи народной свободы, предлагаемъ на разсмотрѣ-

ніе Государственной Думы прилагаемый проектъ закона о подготовительныхъ учрежденіяхъ по земельнымъ дѣламъ. Въ основаніе этого проекта положены слѣдующія мысли.

Вся совокупность работъ по осуществленію земельной реформы распадается на четыре періода: 1) обсужденіе и утвержденіе въ законодательномъ порядкѣ главныхъ основаній земельной реформы; 2) собираніе и разработка на мѣстахъ свѣдѣній, необходимыхъ для выработки законоположеній о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія; 3) обсужденіе и утвержденіе этихъ законопроектовъ въ законодательныхъ учрежденіяхъ, и 4) приведеніе утвержденныхъ законоположеній въ исполненіе. Предлагаемый нынѣ Государственной Думѣ законопроектъ имѣетъ цѣлью опредѣлить, какія именно учрежденія и въ какомъ порядкѣ должны собрать и разработать на мѣстахъ всѣ матеріалы, нужные для выработки, въ развитіе главныхъ основаній земельной реформы, законоположеній, опредѣляющихъ во всѣхъ подробностяхъ условія и порядокъ обезпеченія землею малоземельнаго и безземельнаго земледѣльческаго населенія. По нашему мнѣнію, эти учрежденія должны удовлетворить, съ одной стороны, требованіямъ полной освѣдомленности и подготовленности къ сложнымъ статистическимъ и инымъ техническимъ работамъ, которыя должны быть выполнены для установленія всего матеріала, нужнаго для законодательной власти при опредѣленіи всѣхъ деталей земельной реформы; съ другой стороны, эти учрежденія должны пользоваться полнымъ довѣріемъ населенія и быть близко освѣдомленными со всѣми условіями его быта. Этимъ требованіямъ удовлетворяла бы такая организація учрежденій для подготовки земельной реформы, при которой работа велась бы совмѣстно органами центральной власти и представителями мѣстнаго населенія. Съ этой цѣлью нами проектировано образованіе особыхъ должностей земельныхъ комиссаровъ съ подвѣдомственными имъ должностными лицами и вольнонаемными сотрудниками и учрежденіе подготовительныхъ губернскихъ комитетовъ по земельнымъ дѣламъ изъ представителей мѣстнаго земледѣлія и землевладѣнія, а также губернскаго земства изъ нѣсколькихъ лицъ по назначенію центральной исполнительной власти. Образовать подготовительныя учрежденія по земельнымъ дѣламъ въ губерніяхъ, а не уѣздахъ, необходимо въ виду трудности найти необходимое число свѣдущихъ людей, которымъ можно было бы поручить завѣдываніе и направленіе подготовительныхъ работъ по каждому отдѣльному уѣзду. Притомъ губернская организація не исключаетъ возможности самой

близкой освѣдомленности мѣстнаго населенія въ подготовительныхъ для земельной реформы работахъ, и даже участія въ нихъ: всѣ собранные матеріалы и выводы изъ нихъ, согласно проекту, провѣряются на мѣстахъ, въ небольшихъ районахъ, съѣздами представителей мѣстнаго населенія.

Къ проекту приложена справка, подробно выясняющая всѣ отдѣльныя задачи подготовительныхъ учрежденій по земельнымъ дѣламъ и перечисляющая всѣ тѣ матеріалы, которые или должны быть собраны.

Проектъ закона.

1. Выработка первоначальныхъ предположеній о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія, въ развитіе и дополненіе главныхъ основаній земельной реформы, и прочія необходимыя для того подготовительныя работы на мѣстахъ возлагаются, въ каждой губерніи (или области), подъ руководствомъ Главнаго Управленія Землеустройствомъ и Земледѣліемъ: а) на подготовительный Губернскій (или Областной) Комитетъ по земельнымъ дѣламъ и б) на Губернскаго (или Областного) Комиссара по земельнымъ дѣламъ.

2. Подготовительный Губернскій Комитетъ по земельнымъ дѣламъ состоитъ изъ: а) представителей мѣстнаго земледѣльческаго населенія—по два отъ каждаго уѣзда, б) представителей мѣстныхъ землевладѣльцевъ—по одному отъ уѣзда, в) Губернскаго Комиссара и одного изъ производителей работъ, по приглашенію Комиссара, г) Предсѣдателя Губернской Земской Управы и двухъ членовъ по выбору отъ Губернскаго Земскаго Собранія (въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія) и д) трехъ членовъ по назначенію Главноуправляющаго Землеустройствомъ и Земледѣліемъ.

> Примѣчаніе. Комитету предоставляется приглашать въ свои засѣданія, съ правомъ совѣщательнаго голоса, всѣхъ лицъ, участіе которыхъ въ занятіяхъ Комитета будетъ имъ признано полезнымъ.

3. Выборы въ составъ Комитета двухъ представителей отъ земледѣльческаго населенія каждаго уѣзда производятся закрытою баллотировкою на собраніи уполномоченныхъ отъ волостныхъ съѣздовъ (ст. 4). Уполномоченные избираются волостными съѣздами закрытою же баллотировкою, по одному на каждые 250 дворовъ земледѣльческаго населенія, но не менѣе двухъ отъ каждой волости.

4. Волостные съѣзды составляются изъ выборныхъ отъ земледѣльческаго населенія волости, по одному на каждые 10 дворовъ. Выборы отъ крестьянъ, принадлежащихъ къ мѣстнымъ сельскимъ обществамъ, производятся по указанному расчету сельскими сходами; выборы же отъ прочихъ земледѣльцевъ, ведущихъ хозяйство въ предѣлахъ волости на собственной или арендной землѣ, производятся по тому же расчету, на общемъ ихъ волостномъ собраніи, созываемомъ Волостнымъ Правленіемъ, по указаніямъ Уѣздной Земской Управы.

Примѣчаніе. Крестьяне и прочіе земледѣльцы, имѣющіе собственную землю въ количествѣ, дающемъ право на участіе въ собраніи землевладѣльцевъ, въ избраніи членовъ волостныхъ съѣздовъ не участвуютъ.

5. Выборы въ составъ Комитета представителя отъ землевладѣльцевъ каждаго уѣзда производятся закрытою баллотировкою, на собраніи лицъ, владѣющихъ въ уѣздѣ землею въ количествѣ не менѣе $^1/_5$ существующаго нынѣ полнаго земскаго ценза.

Примѣчаніе. Для мѣстностей, гдѣ не введены земскія учрежденія, количество десятинъ земли, дающее право участія въ собраніи землевладѣльцевъ, опредѣляется особымъ росписаніемъ, прилагаемомъ къ настоящей статьѣ.

6. Выборы представителей отъ земледѣльческаго населенія и отъ землевладѣльцевъ (ст. 3—5) назначаются Губернаторомъ въ каждомъ изъ уѣздовъ не позже, какъ черезъ 2 мѣсяца по опубликованіи настоящаго закона, и производятся подъ предсѣдательствомъ лицъ, избираемыхъ подлежащими съѣздами и собраніями изъ своего состава закрытою баллотировкою. Волостные съѣзды открываются мѣстными Волостными Старшинами, уѣздныя же собранія уполномоченныхъ отъ земледѣльческаго населенія и собранія землевладѣльцевъ—Предсѣдателемъ Уѣздной Земской Управы, а въ неземскихъ губерніяхъ лицами, назначаемыми для того Губернаторомъ.

7. Подготовительный Губернскій Комитетъ по земельнымъ дѣламъ открывается не позже, какъ черезъ 3 мѣсяца по опубликованіи настоящаго закона, мѣстнымъ Губернскимъ Комиссаромъ и самъ избираетъ закрытою баллотировкою предсѣдателя изъ своего состава.

8. На Губернскій Подготовительный Комитетъ возлагается: а) установленіе порядка исполненія, послѣдовательности и сроковъ производства всѣхъ мѣстныхъ подготовительныхъ работъ и, въ

частности, работъ отрядовъ и отдѣльно командируемыхъ лицъ въ уѣздахъ, сообразуясь съ общимъ планомъ работъ и общими программами, намѣчаемыми, въ главныхъ основаніяхъ, Главнымъ Управленіемъ Землеустройствомъ и Земледѣліемъ; б) установленіе подробныхъ программъ для собиранія и разработки свѣдѣній и производства спеціальныхъ изслѣдованій, въ развитіе и дополненіе упомянутыхъ въ п. *а* общихъ программъ примѣнительно къ мѣстнымъ условіямъ; в) установленіе районовъ (изъ нѣсколькихъ смежныхъ и по возможности находящихся въ однородныхъ условіяхъ волостей), порядка и времени созыва съѣздовъ представителей мѣстнаго населенія для предварительнаго повѣрочнаго разсмотрѣнія подготовительныхъ работъ, указываемыхъ въ п. п. *г* и *д* настоящей статьи; г) разсмотрѣніе собираемыхъ и разрабатываемыхъ, подъ руководствомъ Комиссара, согласно съ установленными планомъ работъ и программами, статистическихъ свѣдѣній и другихъ матеріаловъ; д) обсужденіе требуемыхъ главными основаніями и вырабатываемыхъ по упомянутымъ въ п. *г* даннымъ проектныхъ нормъ, расчетовъ и предположеній, въ связи съ замѣчаніями и заключеніями районныхъ съѣздовъ; е) разсмотрѣніе прочихъ докладовъ по отдѣльнымъ вопросамъ, возникающимъ на мѣстахъ, и отчетовъ о ходѣ подготовительныхъ работъ въ губерніи; ж) составленіе, въ развитіе главныхъ основаній, проекта законоположеній о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія, примѣняясь къ мѣстнымъ условіямъ края, и з) составленіе заключеній по особымъ запросамъ Главнаго Управленія Землеустройствомъ и Земледѣліемъ.

9. Губернскій Комиссаръ по земельнымъ дѣламъ состоитъ непремѣннымъ членомъ Губернскаго Подготовительнаго Комитета. На Губернскаго Комиссара возлагается: а) завѣдываніе дѣлопроизводствомъ Комитета и приведеніе въ исполненіе его постановленій; б) ближайшее руководство всѣми работами въ губерніи по собиранію и разработкѣ статистическихъ свѣдѣній и другихъ матеріаловъ; в) подготовка и представленіе Комитету докладовъ по всѣмъ предметамъ, перечисленнымъ въ ст. 7, а также указанныхъ ею свѣдѣній, матеріаловъ, предположеній, расчетовъ, проектныхъ нормъ и предварительной редакціи проекта законоположеній о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія, и г) исполненіе порученій Главнаго Управленія Землеустройствомъ и Земледѣліемъ.

Примѣчаніе. Отдѣльныя порученія и составленіе докладовъ по отдѣльнымъ вопросамъ могутъ возлагаться

Комитетомъ и на другихъ его членовъ, съ ихъ согласія, или на образуемые изъ состава Комитета комиссіи и отдѣлы.

10. Губернскій Комиссаръ по земельнымъ дѣламъ подчиняется Главноуправляющему Землеустройствомъ и Земледѣліемъ и назначается Высочайшимъ приказомъ, по представленію Главноуправляющаго.

11. При Губернскомъ Комиссарѣ состоятъ: производители работъ, спеціалисты по статистикѣ, агрономіи и другимъ отраслямъ знанія, лица, приглашаемыя въ помощь производителямъ работъ и спеціалистамъ и канцелярія.

12. Производители работъ назначаются для каждой губерніи Главноуправляющимъ Землеустройствомъ и Земледѣліемъ, по представленію Комиссара въ числѣ, соотвѣтствующемъ имѣющимся смѣтнымъ назначеніямъ.

13. Число, составъ и размѣры содержанія спеціалистовъ для каждой губерніи опредѣляются Главнымъ Управленіемъ Землеустройствомъ и Земледѣліемъ, по представленію Комиссара. Приглашеніе спеціалистовъ производится Комиссаромъ.

14. Приглашеніе лицъ въ помощь производителямъ работъ и спеціалистовъ, а также въ составъ канцеляріи Комиссара, производится симъ послѣднимъ, въ предѣлахъ имѣющихся на этотъ предметъ смѣтныхъ назначеній.

15. Статистическія свѣдѣнія и другія данныя, могущія быть полученными изъ архивовъ и дѣлъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденій и Банковъ, истребываются отъ подлежащихъ учрежденій Комиссаромъ, или же, по соглашенію съ поименованными учрежденіями, извлекаются изъ ихъ архивовъ и дѣлъ командируемыми для того лицами.

16. Для собиранія необходимыхъ свѣдѣній на мѣстахъ и производства спеціальныхъ изслѣдованій образуются особые отряды изъ производителей работъ, спеціалистовъ и другихъ приглашенныхъ лицъ, дѣйствующіе подъ руководствомъ и по инструкціямъ Комиссара, согласно съ порядкомъ работъ и программами, установленными Губернскимъ Комитетомъ (ст. 8), или же командируются, на тѣхъ же основаніяхъ, отдѣльныя лица, съ возложеніемъ на нихъ соотвѣтственныхъ порученій.

17. Полученныя отъ учрежденій и путемъ мѣстныхъ изслѣдованій свѣдѣнія и матеріалы подвергаются, подъ общимъ руководствомъ Комиссара, согласно съ установленными Комитетомъ порядкомъ и программами работъ (ст. 8), надлежащей провѣркѣ и сводкѣ и

полагаются въ основаніе намѣчаемыхъ Комиссаромъ проектныхъ нормъ, разсчетовъ и предположеній, требуемыхъ главными основаніями земельной реформы.

18. Сводка статистическихъ свѣдѣній и другихъ матеріаловъ, результаты специальныхъ изслѣдованій, а также всѣ разсчеты, проектныя нормы и предположенія (ст. 17), вмѣстѣ съ тѣми данными, на которыхъ они основаны (ст. 15—16), предъявляются для повѣрочнаго разсмотрѣнія районнымъ съѣздамъ представителей мѣстнаго населенія (ст. 8, п. *в* и 19).

19. Означенные въ ст. 18 съѣзды въ каждомъ изъ установленныхъ Губернскимъ Комитетомъ районовъ составляются: а) изъ представителей мѣстнаго земледѣльческаго населенія, избираемыхъ волостными съѣздами (ст. 4) по 1 на каждые 100 дворовъ; б) изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ (ст. 5), и в) изъ уполномоченныхъ отъ мѣстныхъ монастырей и церковныхъ причтовъ, а также завѣдывающихъ мѣстными казенными и удѣльными имуществами.

20. О предъявленіи районному съѣзду указанныхъ въ ст. 17 свѣдѣній и матеріаловъ и основанныхъ на нихъ расчетовъ, проектныхъ нормъ и предположеній составляется протоколъ, съ занесеніемъ въ него всѣхъ сдѣланныхъ замѣчаній, а также общихъ заключеній съѣзда, если таковыя послѣдуютъ.

21. По предъявленіи районнымъ съѣздамъ и по надлежащемъ, въ чемъ окажется нужнымъ, исправленіи и дополненіи, указанные въ ст. 18 свѣдѣнія, матеріалы, исчисленія, проектныя нормы и предположенія, вмѣстѣ съ замѣчаніями и заключеніями съѣздовъ, поступаютъ на разсмотрѣніе Губернскаго Комитета. Если Комитетъ признаетъ необходимыми какія либо новыя свѣдѣнія или новыя повѣрочныя и дополнительныя работы, то свое окончательное постановленіе онъ отлагаетъ до представленія этихъ свѣдѣній или результатовъ указанныхъ работъ.

22. Выработанный, въ силу ст. 9, п. *в* Комиссаромъ, въ развитіе главныхъ основаній и на основѣ указанныхъ въ предшествующихъ статьяхъ мѣстныхъ подготовительныхъ работъ, проектъ законоположеній о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія губерніи можетъ быть подвергнутъ подробному предварительному разсмотрѣнію въ отдѣльныхъ комиссіяхъ (или отдѣлахъ) Губернскаго Комитета; но во всякомъ случаѣ весь проектъ, въ цѣломъ его видѣ, долженъ быть разсмотрѣнъ и обсужденъ въ полномъ собраніи Комитета (при участіи не менѣе половины его членовъ). При этомъ въ

журналъ Комитета, по требованію его членовъ, должны быть вносимы всѣ сдѣланныя ими замѣчанія.

23. Проектъ, разсмотрѣнный и исправленный Комитетомъ согласно мнѣнію большинства его членовъ, представляется въ Главное Управленіе Землеустройствомъ и Земледѣліемъ вмѣстѣ съ журналомъ Комитета, сводомъ статистическихъ данныхъ и другихъ матеріаловъ и объяснительною запискою.

24. Меньшинству Комитета, а равно и отдѣльнымъ членамъ его, оставшимся при особыхъ мнѣніяхъ, предоставляется составить свои отдѣльные проекты, которые представляются въ такомъ случаѣ вмѣстѣ съ проектами большинства Комитета.

25. Всѣ подготовительныя работы на мѣстахъ должны быть повсемѣстно окончены въ теченіе двухъ лѣтъ со времени открытія Губернскихъ Комитетовъ.

26. Для предварительнаго разсмотрѣнія и сводки проектовъ законоположеній, составленныхъ Губернскими Комитетами, при Главномъ Управленіи Землеустройствомъ и Земледѣліемъ, подъ предсѣдательствомъ Главноуправляющаго, образуется Центральная Редакціонная Комиссія.

27. Въ составъ Центральной Редакціонной Комиссіи, состоящей подъ предсѣдательствомъ Главноуправляющаго Землеустройствомъ и Земледѣліемъ или его замѣстителя, входятъ:

а) 5 лицъ по назначенію Главноуправляющаго, и

б) по два члена отъ каждаго Губернскаго Комитета (при чемъ одинъ изъ нихъ долженъ быть изъ числа представителей земледѣльческаго населенія).

28. Составленные въ Центральной Редакціонной Комиссіи проекты законоположеній представляются Главноуправляющимъ Землеустройствомъ и Земледѣліемъ, съ общею объяснительною запискою, на уваженіе Государственной Думы.

Справка къ ст. 15—17 «проекта закона о подготовительныхъ учрежденіяхъ по земельнымъ дѣламъ».

1. Согласно главнымъ основаніямъ закона о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія, мѣстными подготовительными учрежденіями по земельнымъ дѣламъ должны быть проектированы:

а) Нормальные размѣры земельнаго обезпеченія земледѣльческаго

населенія для каждаго уѣзда, съ раздѣленіемъ его на мѣстности, если уѣздъ не однороденъ по своимъ условіямъ, а также размѣры уменьшенія исчисленной нормы обезпеченія, если имѣющійся запасъ земель недостаточенъ для примѣненія полной нормы.

б) Подлежащія указанію въ законѣ отступленія отъ правила, по которому мѣстнымъ при земельной формѣ признается населеніе каждаго даннаго уѣзда.

в) Предѣльныя трудовыя нормы участковъ, не подлежащихъ принудительному отчужденію на предметъ обезпеченія землею земледѣльческаго населенія, съ раздѣленіемъ губерній на мѣстности, если это окажется нужнымъ.

г) Высшіе размѣры владѣнія (не считая лѣса), излишекъ противъ которыхъ подлежитъ отчужденію безъ ограниченій, независимо отъ способа эксплоатаціи земли (кромѣ предусматриваемыхъ закономъ случаевъ), съ раздѣленіемъ, въ случаѣ надобности, губерній на мѣстности.

д) Основанія для изъятія отъ отчужденія отдѣльныхъ имѣній (или частей ихъ) по явной невыгодѣ, для интересовъ страны или самого трудового населенія, прекращенія существующаго въ нихъ хозяйства.

е) Особый порядокъ и послѣдовательность отчужденія земельныхъ угодій, обслуживающихъ свекло-сахарные и другіе подобные заводы.

ж) Мѣстности, въ которыхъ допускается использованіе лѣсной площади для цѣлей обезпеченія земледѣльческаго населенія земельными угодіями, а также нормы подлежащаго въ каждой мѣстности сохраненію количества лѣса.

з) Нормальные размѣры чистой доходности земель, по мѣстностямъ, угодьямъ и разрядамъ угодій примѣнительно: а) къ обычнымъ условіямъ мѣстнаго крестьянскаго хозяйства и б) къ обычнымъ условіямъ мѣстнаго частновладѣльческаго хозяйства.

2. Для выработки означенныхъ въ предыдущей статьѣ проектныхъ нормъ и предположеній, а также для прочихъ надобностей, вытекающихъ изъ Главныхъ Основаній о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія и необходимости примѣненія ихъ къ мѣстнымъ условіямъ,—мѣстными подготовительными учрежденіями по земельнымъ дѣламъ обязательно собираются и соотвѣтственнымъ образомъ разрабатываются свѣдѣнія и матеріалы по слѣдующимъ главнымъ предметамъ:

а) О среднихъ размѣрахъ землепользованія той части населенія,

которая ведетъ самостоятельное земледѣльческое хозяйство, не нанимая и не отпуская изъ своего состава сельско-хозяйственныхъ рабочихъ (батраковъ).

б) О значеніи въ хозяйствѣ мѣстнаго земледѣльческаго населенія доходовъ отъ отхода или мѣстнаго найма на поденныя и сдѣльныя сельско-хозяйственныя работы.

в) О соотвѣтствіи означенныхъ въ п. *a* среднихъ размѣровъ землепользованія важнѣйшимъ потребительнымъ нуждамъ населенія (принимая въ соображеніе и обычные доходы отъ неземледѣльческихъ занятій).

г) О количествѣ мѣстнаго трудового земледѣльческаго населенія, подлежащаго обезпеченію, дополнительно или въ размѣрѣ полной нормы,—(а) въ составѣ существующихъ общинъ, (б) въ составѣ обществъ и товариществъ съ подворно-наслѣдственнымъ владѣніемъ, и (в) не состоящаго въ составѣ означенныхъ коллективныхъ единицъ.

д) О количествѣ земли, потребномъ для обезпеченія до нормы указаннаго въ предыдущемъ пунктѣ населенія.

е) О количествѣ земель различныхъ категорій, не состоящихъ нынѣ во владѣніи трудового земледѣльческаго населенія, и о составѣ ихъ (а также надѣльныхъ и собственныхъ крестьянскихъ земель) по угодіямъ.

ж) О количествѣ земель (безъ лѣса), принадлежащихъ частнымъ владѣльцамъ, и о распредѣленіи ихъ по способамъ эксплоатаціи и по размѣрамъ площади, эксплоатируемой за счетъ владѣльцевъ (или крупныхъ арендаторовъ) и ихъ инвентаремъ.

з) О количествѣ и состояніи лѣсовъ и о возможныхъ размѣрахъ обращенія лѣсной площади на предметъ обезпеченія населенія земельными угодьями.

и) О количествѣ земли, какое можетъ быть эксплоатируемо собственнымъ трудомъ семьи средняго состава.

і) О количествѣ земли, не подлежащей, согласно «Главныхъ Основаній», отчужденію изъ частнаго владѣнія (или владѣнія учрежденій), по категоріямъ.

к) Въ частности—объ имѣніяхъ, особо выдающихся по характеру и постановкѣ хозяйства, высокой производительности и проч., и ихъ значеніи.

л) О частныхъ хозяйствахъ, стоящихъ нынѣ въ непосредственной связи съ сельско-хозяйственными техническими производствами, и мѣрахъ, необходимыхъ при земельной реформѣ для сохраненія означенныхъ производствъ.

м) Объ общемъ количествѣ земель, могущихъ быть обращенными на предметъ обезпеченія мѣстнаго малоземельнаго и безземельнаго населенія, и ихъ достаточности или недостаточности.

н) О вѣроятныхъ размѣрахъ добровольныхъ выселенія, или, наоборотъ, о возможныхъ размѣрахъ выселеній.

о) О средней доходности земель, при веденіи собственнаго хозяйства, (а) въ обычныхъ условіяхъ мѣстнаго крестьяскаго хозяйства и (б) въ обычныхъ условіяхъ мѣстнаго частновладѣльческаго хозяйства.

п) Объ арендныхъ и продажныхъ цѣнахъ на землю и оцѣнкахъ при залогѣ въ установленіяхъ земельнаго кредита.

р) О задолжености частновладѣльческихъ имѣній.

Основныя положенія проекта закона объ условіяхъ выдѣла изъ общины.

Приняты фракціей партіи народной свободы 28 мая 1907 года.

1. Каждому члену общины предоставляется требовать выдѣла причитающагося на его долю участка общинной земли.

2. Выдѣлъ производится при первомъ же передѣлѣ, во всякое же другое время зависитъ исключительно отъ соглашенія общины съ выдѣляющимся домохозяиномъ.

3. Размѣры выдѣляемаго участка опредѣляются согласно общимъ основаніямъ, принятымъ для передѣла общинныхъ земель, сопровождающагося выдѣломъ.

4. Если передѣлъ не состоится въ теченіе имѣющаго быть указаннымъ въ законѣ срока, а равно въ случаѣ уклоненія общины отъ выдѣла, она обязана уплатить заявившему ходатайство о выдѣлѣ соотвѣтственное вознагражденіе по соглашенію съ нимъ или по оцѣнкѣ суда.

Рабочее законодательство.

I. По вопросамъ о торгово-промышленныхъ служащихъ.

Исполняя свою программу въ ея соціальной части, ц. к. конституціонно-демократической партіи въ засѣданіи съ представителями губернскихъ партійныхъ комитетовъ образовалъ въ октябрѣ 1906 года особую комиссію для разработки рабочаго законодательства. Выдающееся положеніе, занятое въ послѣднее время приказчичьимъ классомъ не только въ Россіи, но и на Западѣ, заставило удѣлить особое вниманіе этому виду наемнаго труда. Соотвѣтственно тому законодательная комиссія выдѣлила изъ себя секцію, которая должна была выработать законопроекты по найму торговыхъ служащихъ и нормальномъ ихъ отдыхѣ. Составленная изъ Н. М. Іорданскаго, М. Г. Коммиссарова, П. И. Новгородцева, Н. М. Кишкина, Г. Ф. Шершеневича и Н. Н. Щепкина, секція должна была работать въ Москвѣ.

Московская секція привлекла къ участію нѣсколько лицъ изъ среды торговыхъ служащихъ: А. А. Губарева, П. П. Дунаева, А. Ф. Вѣрова, Н. П. Ночевкина и В. К. Орлендскаго, и приступила къ своей работѣ почти въ то самое время, когда правительство издало, въ порядкѣ ст. 87 Осн. Зак., 15 ноября 1906 г. законъ объ обезпеченіи нормальнаго отдыха служащихъ въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ. Въ первомъ же засѣданіи московская секція признала, что при всей важности, какую представляютъ для класса торговыхъ служащихъ вопросы о страхованіи и примирительныхъ палатахъ, разработка ихъ съ законодательною цѣлью должна быть предоставлена, по связи дѣла, петербургской секціи, поставившей своей задачей заготовленіе проектовъ по рабочему законодательству.

Первымъ былъ изготовленъ проектъ договора о наймѣ торго-

выхъ служащихъ, отпечатанный въ № 1 «Вѣстника Народной Свободы» за 1907 годъ. Основное отличіе законопроекта отъ нынѣ дѣйствующаго законодательства заключается въ устраненіи того семейнаго характера, которымъ проникнуты, противорѣча современной дѣйствительности, статьи Устава Торговаго, и въ отмѣнѣ тѣхъ многочисленныхъ статей Уложенія о Наказаніяхъ, которыя угрожаютъ приказчику за нарушеніе имъ своихъ обязанностей въ отношеніи хозяина. Примыкая близко къ германскому законодательству 1897 года, законопроектъ отличается однако отъ своего образца тѣмъ, что, исходя изъ экономическаго неравенства сторонъ, идетъ далѣе по пути ограниченія свободы соглашенія между торговымъ служащимъ и владѣльцемъ предпріятія.

Проектъ договора найма торговыхъ служащихъ не могъ быть внесенъ въ Государственную Думу вслѣдствіе преждевременнаго роспуска ея.

Проектъ закона о наймѣ торговыхъ служащихъ.

1. Торговымъ служащимъ признается тотъ, кто, по договору личнаго найма, выполняетъ въ торговомъ предпріятіи торговыя порученія.

2. По заключеніи договора хозяинъ обязанъ выдать торговому служащему подписанную хозяиномъ расчетную книжу, въ которой должно быть обозначено:

а) имя, отчество и фамилія торговаго служащаго;

б) время заключенія договора, а также срокъ, если договоръ срочный;

в) обязанности, возлагаемыя на торговаго служащаго;

г) размѣръ вознагражденія и сроки его выдачи.

Расчетная книжка выдается безплатно.

Второй экземпляръ книжки, подписанный торговымъ служащимъ, хранится у хозяина.

Если въ теченіе двухъ недѣль отъ заключенія договора хозяинъ не выдастъ торговому служащему расчетной книжки, то подвергается за это денежному штрафу въ размѣрѣ 25 руб. за каждое нарушеніе или личному аресту до трехъ дней.

3. На обязанности торговаго служащаго лежитъ точное выполненіе порученія, согласно условіямъ договора.

4. Если торговому служащему было поручено управленіе торговымъ предпріятіемъ или какою-либо самостоятельною частью его, то торговый служащій обязанъ представить хозяину отчетъ по окончаніи каждаго оборотнаго года, не позже, какъ черезъ два мѣсяца по окончаніи послѣдняго.

Торговый служащій, исполнявшій отдѣльныя порученія, обязанъ представить отчетъ въ теченіе трехъ дней отъ заявленнаго ему хозяиномъ требованія.

5. Если торговый служащій заведетъ безъ согласія хозяина торговое дѣло по той отрасли торговли, къ которой принадлежитъ предпріятіе хозяина, то послѣдній въ правѣ потребовать отъ торговаго служащаго прекращенія недозволенной торговли, а сверхъ того, или вознагражденія за причиненные ему убытки, или же признанія со стороны торговаго служащаго всѣхъ заключенныхъ имъ за свой счетъ сдѣлокъ, заключенными за счетъ хозяина.

6. Такое требованіе погашается съ истеченіемъ двухъ мѣсяцевъ отъ того времени, когда хозяинъ узналъ о производствѣ недозволенной торговли, и во всякомъ случаѣ по истеченіи трехъ лѣтъ отъ заключенія сдѣлки.

7. Если хозяину при наймѣ торговаго служащаго было извѣстно, что тотъ ведетъ торговое дѣло, и если хозяинъ не докажетъ, что онъ требовалъ прекращенія недозволенной торговли, предполагается, что онъ далъ согласіе на производство торговымъ служащимъ самостоятельной торговли.

8. Торговый служащій имѣетъ право на вознагражденіе, размѣръ котораго опредѣляется взаимнымъ соглашеніемъ, а за отсутствіемъ соглашенія,—обычной въ данной мѣстности высотой.

9. Уплата торговому служащему должна производиться не рѣже двухъ разъ въ мѣсяцъ. Соглашенія, направленныя къ удлиненію сроковъ по выдачѣ вознагражденія, признаются недѣйствительными.

10. Если торговый служащій, вслѣдствіе постигшаго его несчастнаго случая или болѣзни, будетъ лишенъ возможности выполнять условленныя обязанности, то онъ сохраняетъ право на полученіе жалованья въ теченіе двухъ мѣсяцевъ.

11. Въ случаѣ болѣзни торговаго служащаго хозяинъ обязывается предоставлять ему безплатно врачебную помощь не менѣе двухъ мѣсяцевъ. Хозяинъ признается исполнившимъ свою обязанность, если помѣститъ торговаго служащаго въ больницу, гдѣ торговый служащій получаетъ безвозмездный уходъ.

12. Если торговый служащій получаетъ, согласно договору, квартиру и столъ, принятъ въ домъ хозяина, то хозяинъ обязанъ, въ отношеніи помѣщенія, пищи и условій жизни, принимать мѣры къ огражденію здоровья и нравственныхъ чувствъ живущаго у него.

13. Въ случаѣ, если торговый служащій произведетъ изъ собственныхъ средствъ расходы въ интересахъ торговаго предпріятія, то хозяинъ обязанъ немедленно возвратить торговому служащему всѣ расходы, насколько они не превышаютъ обычно допустимаго въ подобныхъ случаяхъ.

14. Въ случаѣ заключенія найма безъ указанія срока, какъ хозяинъ, такъ и торговый служащій могутъ отказаться отъ продолженія договора къ одному изъ слѣдующихъ дней: 1 января, 1 апрѣля, 1 іюля, 1 октября, предупредивъ о своемъ намѣреніи другую сто-

рону, по крайней мѣрѣ, за шесть недѣль. Соглашеніе, направленное къ измѣненію этого условія, признается недѣйствительнымъ.

15. Въ случаѣ заключенія найма на опредѣленный срокъ, какъ хозяинъ, такъ и торговый служащій могутъ отказаться до условленнаго срока отъ продолженія договора только при наличности уважительной причины.

16. Уважительною причиною, дающею торговому служащему право отказаться отъ службы, признается:

1) если хозяинъ не будетъ своевременно платить жалованье или будетъ уплачивать его товаромъ;

2) если хозяинъ не доставитъ находящемуся на его содержаніи торговому служащему помѣщеніе, пищу и условія жизни, ограждающія здоровье и нравственныя чувства живущаго у него;

3) если хозяинъ позволяетъ себѣ грубое обращеніе въ отношеніи торговаго служащаго или не оградитъ его отъ грубости со стороны членовъ своей семьи или другихъ торговыхъ служащихъ.

17. Уважительною причиною, дающею хозяину право отказаться отъ услугъ торговаго служащаго, признается:

1) Если торговый служащій обнаружитъ въ теченіе двухъ недѣль службы явное незнакомство съ дѣломъ, къ которому онъ нанялся;

2) если торговый служащій обнаружитъ недобросовѣстность или злоупотребитъ оказаннымъ ему довѣріемъ;

3) если торговый служащій безъ согласія хозяина заведетъ самостоятельное торговое дѣло по той отрасли торговли, какую ведетъ хозяинъ, и послѣдній не воспользуется правомъ, предоставленнымъ ему ст. 5;

4) если торговый служащій не явится на службу безъ достаточныхъ основаній въ теченіе трехъ дней;

5) если торговый служащій обнаружитъ грубое поведеніе въ отношеніи хозяина или другихъ служащихъ.

18. При наличности одной изъ причинъ, указанныхъ въ ст. 16 и ст. 17, какъ хозяинъ, такъ и торговый служащій могутъ прекратить договоръ, заключенный безъ срока, во всякое время, не предувѣдомляя одинъ другого за шесть недѣль.

19. Если прекращеніе договорнаго отношенія вызывается дѣйствіями одной изъ сторонъ, не согласными съ условіями соглашенія или закона, то другая сторона въ правѣ требовать возмѣщенія причиненныхъ ей убытковъ.

20. Торговый служащій, прослужившій не менѣе года въ одномъ и томъ же предпріятіи, въ правѣ требовать ежегодно мѣсячнаго отпуска съ сохраненіемъ содержанія. Время отпуска опредѣляется взаимнымъ соглашеніемъ.

21 При оставленіи службы торговый служащій въ правѣ требовать, чтобы хозяинъ ему выдалъ письменное удостовѣреніе о родѣ и продолжительности его занятій.

22. Соглашеніе между хозяиномъ и торговымъ служащимъ, направленное къ ограниченію торговаго служащаго въ правѣ произ-

водства самостоятельной торговли по оставленіи имъ службы, признается недѣйствительнымъ.

23. Соглашеніе между хозяиномъ и торговымъ служащимъ, направленное къ ограниченію сторонъ въ пользованіи судебной защитой, признается недѣйствительнымъ.

Со вступленіемъ въ силу настоящихъ правилъ отмѣняются ст. 3—18, 20, 22—29 устава торговаго, изд. 1903, т. XI, ч. 2, а также ст. 1183, 1185, 1186 и 1188 уложенія о наказаніяхъ, т. XV, ч. 1, изд. 1885 г. и по прод. 1902 года.

Законопроектъ о нормальномъ отдыхѣ торговыхъ служащихъ, выработанный московской секціей, имѣетъ самостоятельный характеръ въ виду того, что западно-европейскіе законы по настоящему вопросу недостаточно обезпечиваютъ физическіе и культурные интересы служащихъ. Сложность вопроса объ отдыхѣ вызывается въ Россіи еще столкновеніемъ интересовъ конфессіональныхъ съ интересами торговой конкуренціи. Проектъ московской секціи былъ отпечатанъ въ № 9 «Вѣстника Народной Свободы» за 1907 годъ.

Внесенный 17 апрѣля, за подписью 35 лицъ, принадлежащихъ къ партіи народной свободы, въ Государственную Думу и неразсмотрѣнный фракціей законопроектъ о нормальномъ отдыхѣ торговыхъ служащихъ представляетъ нѣкоторое отступленіе отъ московскаго законопроекта.

Сравнивая оба законопроекта, мы видимъ, что оба они кладутъ въ основу своихъ постановленій 8-ми часовую норму рабочаго дня; что оба они обезпечиваютъ еженедѣльный отдыхъ служащихъ въ связи съ признаніемъ конфессіональной свободы; что оба они принимаютъ подъ свою защиту интересы служащихъ женщинъ, не успѣвшихъ оправиться отъ родовой болѣзни.

При всемъ сходствѣ обоихъ проектовъ между ними обнаруживается и различіе.

а) Московскій законопроектъ стремится разрѣшить въ законодательномъ порядкѣ всѣ вопросы, предоставляя органамъ мѣстнаго самоуправленія право дѣлать видоизмѣненія въ нѣкоторыхъ постановленіяхъ въ связи съ мѣстными особенностями. Законопроектъ, внесенный 17 апрѣля, напротивъ, предоставляетъ мѣстнымъ органамъ болѣе широкую свободу.

б) Московскій законопроектъ фиксируетъ время закрытія торговли въ 7 часовъ. Законопроектъ, внесенный 17 апрѣля, отказывается отъ такой фиксаціи, ограничиваясь установленіемъ предѣльнаго срока въ 10 ч. вечера.

в) Московскій законопроектъ предоставляетъ торговымъ служащимъ полный праздничный отдыхъ (исключеніе на два часа для торговли съѣстными припасами). Законопроектъ, внесенный 17 апрѣля, предоставляетъ органамъ самоуправленія, а за отсутствіемъ таковыхъ, губернаторамъ разрѣшать всякаго рода торговлю въ праздничные дни въ теченіе 5 часовъ въ сутки.

г) Московскій законопроектъ устанавливаетъ обязательное закрытіе торговыхъ заведеній на время двухчасового перерыва. Законопроектъ, внесенный 17 апрѣля, предоставляетъ закрытіе органамъ мѣстнаго самоуправленія.

д) Московскій законопроектъ не допускаетъ къ торговлѣ малолѣтнихъ, не достигшихъ 14 лѣтъ. Законопроектъ, внесенный 17 апрѣля, отвергаетъ это ограниченіе.

Таковы существенныя различія, рядомъ съ которыми имѣются и менѣе важныя.

Проектъ закона о нормальномъ отдыхѣ торговыхъ служащихъ.

(Московская секція).

§ 1. Торговля изъ всякаго рода торговыхъ заведеній, постоянная, на базарахъ и ярмаркахъ, разносная и развозная, равно какъ и занятія служащихъ въ конторахъ и складахъ, связанныхъ съ торгово-промышленною дѣятельностью, не могутъ производиться болѣе 10 часовъ въ сутки, считая отъ 9 часовъ утра до 7 часовъ вечера.

Примѣчаніе. Городскія думы и земскія собранія могутъ примѣнительно къ мѣстнымъ особенностямъ, измѣнять время открытія и закрытія торговыхъ заведеній, складовъ и конторъ, съ тѣмъ, однако, чтобы общая продолжительность не превышала условленной нормы.

§ 2. Торговля съѣстными припасами открывается часомъ раньше и закрывается часомъ позже всѣхъ другихъ торговыхъ заведеній.

§ 3. Торговыя зеведенія, имѣющія цѣлью продажу кушаній и напитковъ для потребленія на мѣстѣ, а также купальни и бани могутъ быть открыты не болѣе 16 часовъ въ сутки при непремѣнномъ условіи двойной смѣны служащихъ.

§ 4. Служащимъ въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ, занятыхъ работою болѣе 8 часовъ въ сутки, предоставляется на принятіе пищи перерывъ продолжительностью не менѣе двухъ часовъ.

На время перерыва, устанавливаемаго одновременно для всѣхъ

торговыхъ заведеній одного рода, торговля и занятія прекращаются.

Время перерыва опредѣляется для каждой мѣстности и для каждаго рода торговли городскою думою или земскимъ собраніемъ.

§ 5. Служащимъ въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ, въ которыхъ торговля и занятія продолжаются не болѣе 8 часовъ, предоставляется на принятіе пищи перерывъ въ ½ часа безъ закрытія заведенія.

§ 6. Служащіе въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ должны быть свободны отъ занятій въ дни недѣли, чтимые вѣроисповѣданіемъ каждаго изъ нихъ.

Служащему предоставляется право перенести еженедѣльный день отдыха на тотъ день недѣли, который соотвѣтствуетъ религіозному воззрѣнію господствующаго въ данной мѣстности населенія.

Примѣчаніе. Расписаніе дней, чтимыхъ различными вѣроисповѣданіями, при семъ прилагается. Органами самоуправленія могутъ быть устанавливаемы, сверхъ того, и дни, особо чтимые мѣстнымъ населеніемъ.

§ 7. Въ первые два дня Рождества Христова, три дня Св. Пасхи въ день Св. Троицы, торговля и занятія прекращаются повсемѣстно независимо отъ вѣроисповѣданія.

§ 8. Служащіе въ заведеніяхъ, торгующихъ съѣстными припасами, могутъ быть задерживаемы въ торговыхъ помѣщеніяхъ въ праздничные дни не свыше двухъ часовъ, а именно отъ 8 до 10 часовъ утра.

Примѣчаніе. Городскія думы и земскія собранія могутъ по мѣстнымъ соображеніямъ, перенести указанные два часа на болѣе раннее время.

§ 9. Каждый служащій въ торговомъ заведеніи, складѣ или конторѣ имѣетъ право на двухчасовой отпускъ въ будничный день разъ въ двѣ недѣли.

Служащіе въ заведеніяхъ, торгующихъ съѣстными припасами, имѣютъ право на отпускъ еженедѣльно на время дня до перерыва или со времени перерыва до окончанія торговли и занятій.

§ 10. Постановленія о праздничномъ отдыхѣ торговыхъ служащихъ, указанныя выше, не распространяются:

а) на торговыя заведенія, имѣющія цѣлью продажу кушаній и напитковъ для потребленія на мѣстѣ;

б) на читальни, библіотеки, музеи, выставки, фотографіи, бюро похоронныхъ процессій, на торговлю живыми цвѣтами;

в) на разнаго рода увеселенія;

г) на желѣзнодорожные и пароходные буфеты;

д) на ярмарки, продолжающіяся не болѣе трехъ дней.

§ 11. Въ заведеніяхъ, указанныхъ въ предшествующей статьѣ подъ буквами: а, б, в, г, каждый служащій долженъ имѣть одинъ свободный день въ недѣлю, опредѣляемый взаимнымъ соглашеніемъ хозяина и всѣхъ служащихъ.

§ 12. Аптеки, бюро похоронныхъ процессій, желѣзнодорожные и пароходные буфеты могутъ быть открыты въ теченіе полныхъ су-

токъ при условіи, чтобы продолжительность труда для каждаго служащаго не превышала 8 часовъ въ сутки.

§ 13. Постановленіе о времени открытія и закрытія торговыхъ заведеній, указанныя въ § 1, не распространяются на увеселенія, читальни, выставки и ярмарки, продолжающіяся не свыше трехъ дней.

§ 14. Малолѣтніе, не достигшіе 14 лѣтъ, не могутъ быть нанимаемы для услугъ въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ. Въ возрастѣ отъ 14 до 17 лѣтъ, малолѣтніе могутъ выполнять работу при условіи не свыше 6 часовъ въ сутки и притомъ такъ, чтобы время работы не совпадало со временемъ, необходимымъ для посѣщенія школы.

§ 15. Женщины, служащія въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ, освобождаются отъ работы за двѣ недѣли до родовъ и въ теченіе четырехъ недѣль послѣ родовъ съ сохраненіемъ содержанія.

§ 16. Завѣдывающій (собственникъ или управляющій) торговымъ заведеніемъ, складомъ или конторою, виновный въ неисполненіи установленныхъ закономъ или обязательными постановленіями правилъ о нормальномъ отдыхѣ торговыхъ служащихъ, о трудѣ малолѣтнихъ и женщинъ, подвергается аресту не свыше трехъ мѣсяцевъ или денежному взысканію не свыше трехъ тысячъ рублей.

Основныя положенія законопроекта о нормальномъ отдыхѣ торговыхъ служащихъ.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 17 апрѣля 1907 года.

Заявленіе подписали: П. Струве, Н. Тесленко, В Маклаковъ, А. Кизеветтеръ, Н. Кутлеръ, І. Гессенъ, А. Шингаревъ, М. Аджемовъ, Ник. Рубисовъ, В. Долженковъ, Горевъ, Павелъ Поповъ, Дм. Перелешинъ, Н. Іорданскій, А. Перелешинъ, В. Ершовъ, Д. Пуговишниковъ, Н. Богдановъ, Юреневъ, Тахтамировъ, К. Партсъ, В. Гессенъ, Я. Шапиро, Н. Тучковъ, М. Воронковъ, П. Кудрявцевъ, П. Юницкій, Ф. Забѣлинъ, Н. Волоцкой, П. Чинковъ, Губановъ, Ѳ. Татариновъ, С. Максудовъ, В Ваулинъ, А. Иконниковъ.

Объяснительная записка.

Въ принципѣ вопросъ о необходимости оградить торговыхъ служащихъ отъ чрезмѣрнаго труда рѣшенъ положительно для русскаго общественнаго сознанія. А съ изданіемъ временнаго закона 15 ноября 1906 г. этотъ вопросъ безповоротно, надо думать, рѣшенъ въ своей основѣ и для законодательства. Нѣтъ поэтому надобности въ

настоящей объяснительной запискѣ останавливаться на принципіальной сторонѣ дѣла. Предлагаемый проектъ различаетъ—по времени дѣйствія или функціонированія—три главныхъ разряда торговыхъ заведеній (ст. ст. 1, 2, 3). При опредѣленіи времени ихъ функціонированія, проектъ ставитъ себѣ задачей согласовать интересы охраны трудящихся съ интересами широкихъ массъ потребителей.

Имѣя въ виду эти послѣдніе интересы, проектъ для заведеній указанныхъ въ ст. 3, устанавливаетъ время функціонированія въ 14 часовъ, включая сюда обязательный двухчасовой перерывъ; при этомъ заведеніямъ такого рода дозволяется захватывать ночное время, считая таковое, согласно ст. 1, съ 10 часовъ вечера до 4 часовъ утра. Являлась мысль установить для такого рода заведеній болѣе продолжительное время функціонированія и обязательную двойную смѣну служащихъ, а именно, 16 часовъ функціонированія при 8 часовой работѣ. Но, при значительномъ числѣ торговыхъ заведеній, при маломъ числѣ служащихъ, допускающемъ отдѣльныя соглашенія ихъ съ хозяевами въ обходъ закона, при трудности еще совершенно не организованнаго надзора, нельзя не признать справедливыми опасенія, что двухсмѣнная работа фактически превратится въ односмѣнную. Для торговли съѣстными припасами устанавливается продолжительность въ 12 часовъ, а для всѣхъ остальныхъ торговыхъ заведеній и занятій въ 10 часовъ.

Эти нормы положены въ основаніе проекта обязательнаго постановленія, выработаннаго смѣшанной комиссіей, учрежденной по закону 15 ноября, для самаго крупнаго населеннаго и торговаго центра Имперіи, г. С.-Петербурга. И если эти нормы признаются осуществимыми въ С.-Петербургѣ, въ городѣ, въ которомъ жизнь такъ или иначе не останавливается въ теченіе всѣхъ сутокъ, то представляется вполнѣ допустимымъ, безъ нарушенія интересовъ потребителей, распространить эти нормы, отвѣчающія требованіямъ приказчичьяго класса, на всю Имперію. Во избѣжаніе злоупотребленій нарочито оговорено, что въ обязательныхъ постановленіяхъ понятіе „торговли съѣстными припасами" должно быть точно очерчено.

Ст. ст. 4 и 5 устанавливаютъ въ предѣлахъ рабочаго дня торговыхъ служащихъ обязательные перерывы на принятіе пищи. Сочетаніе двухчасового перерыва съ обязательнымъ закрытіемъ торговыхъ заведеній на этотъ промежутокъ представлялось невозможнымъ внести прямо въ законъ. Тамъ, гдѣ возможность такой мѣры, по мѣстнымъ условіямъ, является выяснившеюся, тамъ она можетъ быть предписана обязательными постановленіями. Ст. ст. 6 и 7 регулируютъ воскресный и праздничный отдыхъ торговыхъ служащихъ. Въ виду смѣшаннаго вѣроисповѣднаго состава населенія Имперіи, представлялось несоотвѣтственнымъ указать въ самомъ законѣ, что днемъ обязательнаго еженедѣльнаго отдыха торговыхъ служащихъ должно быть непремѣнно воскресенье, но съ другой стороны несомнѣнно, что для всѣхъ торговыхъ заведеній данной мѣстности долженъ быть назначенъ одинъ день въ недѣлю, когда торговля должна быть или запрещена вовсе или по крайней мѣрѣ сильно ограничена.

Такимъ днемъ можетъ быть, соотвѣтственно мѣстнымъ условіямъ, воскресенье (христіане), суббота (евреи), пятница (мусульмане). Если среди преобладающаго населенія, принадлежащаго къ данному вѣроисповѣданію есть торговцы, принадлежащіе къ другому вѣроисповѣданію, имъ или же всему торговому населенію можетъ быть обязательными постановленіями дана возможность торговать въ дни, чтимые преобладающимъ населеніемъ. Но эта возможность должна быть заранѣе ограничена извѣстными предѣлами. Нашъ проектъ указываетъ эти предѣлы въ п. 2 ст. 13.

Ст. 8 дѣлаетъ первый шагъ въ созданіи для торговыхъ служащихъ, помимо еженедѣльнаго дня отдыха, такъ называемыхъ полупраздниковъ (half-holidays). Пользованіе такими свободными часами разъ въ недѣлю или разъ въ двѣ недѣли есть право торговаго служащаго. Отъ бытовыхъ и экономическихъ условій торговли и ея тружениковъ будетъ зависѣть, въ какой мѣрѣ торговые служащіе будутъ дѣйствительно осуществлять это право.

Ст. ст. 9 и 10 не требуютъ особыхъ поясненій. Работа малолѣтнихъ и подростковъ до сихъ поръ не урегулирована въ торговыхъ заведеніяхъ. Въ виду связи этого вопроса съ вопросомъ о торговомъ ученичествѣ и съ пересмотромъ законовъ о трудѣ малолѣтнихъ въ фабрично-заводской и ремесленной промышленности составители настоящаго проекта сочли нужнымъ ограничиться указаніемъ, что торговые служащіе и ученики, не достигшіе 17 лѣтъ, должны быть ежедневно освобождаемы на 3 часа для школьныхъ занятій.

Ст. 12 устанавливаетъ спеціальную охрану беременныхъ и рожениць.

Въ ст. 13 предлагаемый проектъ (такъ же какъ и законъ 15 ноября 1906 г.) составленіе обязательныхъ постановленій на основѣ и въ развитіе закона возлагаетъ на органы мѣстнаго самоуправленія и замѣняющія ихъ установленія и власти.

Ст. 14 говоритъ о смѣшанныхъ комиссіяхъ, которыя являются органами, содѣйствующими мѣстнымъ самоуправленіямъ въ выработкѣ обязательныхъ постановленій. Для избранія представителей обоихъ заинтересованныхъ классовъ въ смѣшанныя комиссіи предлагается система непосредственной и тайной подачи голосовъ съ различнымъ возрастнымъ цензомъ для активнаго и пассивнаго избирательнаго права. Въ этомъ отношеніи предлагаемый проектъ съ нѣкоторыми лишь видоизмѣненіями примыкаетъ къ способу, давно уже осуществляемому при избраніи засѣдателей въ германскіе промысловые суды. Распространеніе пассивнаго и активнаго избирательнаго права на лицъ женскаго пола въ данномъ случаѣ не требуетъ ни малѣйшаго оправданія. Смѣшанныя комиссіи, составленныя изъ представителей обѣихъ сторонъ въ равномъ числѣ, должны быть комиссіями согласительными и потому онѣ избираютъ предсѣдателя обязательно не изъ своей среды. Этотъ предсѣдатель долженъ являться своего рода суперъ-арбитромъ.

Ст. 15 устанавливаетъ кару за неисполненіе закона и должна быть введена въ соотвѣтствующій раздѣлъ уголовнаго кодекса.

Ст. 16 говоритъ о надзорѣ за исполненіемъ закона и должна положить первый камень къ созданію института торговой инспекціи. Для этой цѣли настоящій законъ, впредь до изданія особаго разработаннаго положенія о торговой инспекціи, предоставляетъ мѣстнымъ самоуправленіямъ учреждать должности городскихъ (земскихъ) инспекторовъ торговли. Дальнѣйшимъ шагомъ впередъ въ дѣлѣ охраны торговыхъ служащихъ—помимо учрежденія торговой инспекціи—должно явиться изданіе новаго закона о договорѣ найма торговыхъ служащихъ. Проектъ такого закона будетъ въ ближайшемъ времени внесенъ въ Государственную Думу лицами, подписавшими настоящее законодательное предположеніе.

Проектъ.

Ст. 1. Торговля изъ всякаго рода торговыхъ заведеній, постоянная, на базарахъ и ярмаркахъ, разносная и развозная, равно какъ и занятія служащихъ въ конторахъ и складахъ, связанныя съ торговопромышленною дѣятельностью, не могутъ производиться болѣе 10 часовъ въ сутки; производство торговли и конторскихъ занятій въ ночное время запрещается. Ночнымъ временемъ считается промежутокъ между 10 часами вечера и 4 часами утра.

Ст. 2. Торговля съѣстными припасами можетъ производиться въ теченіе 12 часовъ въ сутки, не захватывая ночного времени.

Примѣчаніе. Обязательными постановленіями, предусматриваемыми ст. 13 настоящаго закона, должно быть точно опредѣляемо, какія торговыя заведенія подходятъ подъ понятіе „торговли съѣстными припасами“.

Ст. 3. Торговыя заведенія, въ коихъ производится продажа кушаній и напитковъ для потребленія на мѣстѣ, а также купальни и бани могутъ быть открыты въ теченіе 14 часовъ въ сутки. Запрещеніе торговать въ ночное время на эти заведенія не распространяется.

Ст. 4. Въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ, которые дѣйствуютъ болѣе 8 часовъ въ сутки, хозяева обязаны предоставлять служащимъ на принятіе пищи перерывъ продолжительностью не менѣе, чѣмъ въ два часа. Городскимъ думамъ и земскимъ собраніямъ и инымъ властямъ предоставляется, по принадлежности, въ издаваемыхъ ими обязательныхъ постановленіяхъ (ст. 13), устанавливать таковой двухчасовой перерывъ одновременно для всѣхъ торговыхъ заведеній одного рода, съ обязательнымъ ихъ закрытіемъ на это время.

Ст. 5. Въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ, которые дѣйствуютъ не болѣе 8 часовъ, хозяева обязаны предоставлять служащимъ перерывъ на принятіе пищи продолжительностью въ $^1/_2$ часа.

Ст. 6. Служащіе въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ должны быть свободны въ день недѣли, чтимый вѣроисповѣданіемъ каждаго изъ нихъ. Порядокъ и условія дѣйствій торговыхъ заведеній и вообще производство торговли и конторскихъ занятій въ

такіе дни недѣли опредѣляются обязательными постановленіями городскихъ думъ и земскихъ собраній или иныхъ властей (ст. 13).

Ст. 7. Въ первые два дня Рождества Христова, въ первые два дня Пасхи и въ день Св. Троицы торговля и конторскія занятія прекращаются повсемѣстно независимо отъ вѣроисповѣданія. Означенными въ ст. 6 обязательными постановленіями могутъ быть, сверхъ того, устанавливаемы сообразно мѣстнымъ обычаямъ и другіе праздничные дни, съ воспрещеніемъ или ограниченіемъ въ эти дни производства торговли и конторскихъ занятій.

Ст. 8. Каждый служащій въ торговомъ заведеніи, складѣ или конторѣ имѣетъ право на двухчасовой отпускъ въ будничный день разъ въ двѣ недѣли.

Служащіе въ заведеніяхъ, торгующихъ съѣстными припасами, имѣютъ право на отпускъ еженедѣльно на время дня, приходящееся до перерыва или послѣ таковогo и до окончанія торговли и занятій.

Ст. 9. Аптеки, бюро похоронныхъ процессій, желѣзнодорожные и пароходные буфеты могутъ быть открыты въ теченіе полныхъ сутокъ при условіи, чтобы продолжительность труда для каждаго служащаго не превышала 8 часовъ въ сутки.

Ст. 10. Постановленія настоящаго закона не распространяются на увеселенія разнаго рода, на выставки, а также на ярмарки, продолжающіяся не свыше трехъ дней.

Ст. 11. Торговые служащіе и ученики обоего пола, не достигшіе 17 лѣтъ, должны быть, независимо отъ перерывовъ, устанавливаемыхъ ст.ст. 4 и 5, освобождаемы отъ занятій въ будніе дни не менѣе, чѣмъ на 3 часа для посѣщенія школы.

Ст. 12. Женщины, служащія въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ, освобождаются отъ работы за двѣ недѣли до родовъ и въ теченіе четырехъ недѣль послѣ родовъ, съ сохраненіемъ содержанія.

Ст. 13. На общественныя, городскія и губернскія земскія учрежденія или замѣняющія ихъ установленія, а въ мѣстностяхъ, гдѣ таковыя учрежденія или установленія не введены,—на губернаторовъ или начальниковъ областей возлагается составленіе въ установленномъ порядкѣ обязательныхъ постановленій:

1) о времени начала перерывовъ и окончанія торговли изъ всякаго рода торговыхъ заведеній, а равно операцій складовъ и конторъ (ст.ст. 1, 2, 3, 4); о дальнѣйшемъ сокращеніи максимальныхъ нормъ, устанавливаемыхъ въ семъ законѣ;

2) о разрѣшеніи или запрещеніи всякаго рода или отдѣльныхъ видовъ торговли и занятій служащихъ въ дни еженедѣльнаго отдыха и иные праздничные дни, съ тѣмъ, чтобы таковыя занятія и торговля въ означенные дни ни въ коемъ случаѣ не могли продолжаться болѣе 5 часовъ въ сутки (ст.ст. 6 и 7);

3) о часахъ, въ которые торговые служащіе и ученики, не достигшіе 17 лѣтъ, освобождаются для посѣщенія школы (ст. 11).

Ст. 14. Для разработки упомянутыхъ въ ст.ст. 4, 6, 7 и 13 обязательныхъ постановленій, образуются смѣшанныя комиссіи изъ пред-

ставителей торгующихъ и ихъ служащихъ въ равномъ числѣ, опредѣляемомъ по усмотрѣнію тѣхъ установленій или властей, коимъ принадлежитъ право изданія обязательныхъ постановленій. Означенные представители избираются съ одной стороны всѣми торгующими и, съ другой стороны, всѣми служащими старше 17 лѣтъ, безъ различія пола, непосредственной и тайной подачей голосовъ. Въ члены смѣшанныхъ комиссій могутъ быть избираемы лица обоего пола, достигшія 21 года. Смѣшанныя комиссіи избираютъ предсѣдателя обязательно не изъ своей среды. Заключеніе комиссій представляется въ городскую думу или въ губернское земское собраніе или замѣняющее ихъ установленіе, а въ мѣстностяхъ, гдѣ таковыя учрежденія или установленія не введены, губернатору или начальнику области, которые и полагаютъ означенное заключеніе въ основу составляемыхъ ими обязательныхъ постановленій. Правила о порядкѣ избранія представителей отъ торгующихъ и служащихъ въ смѣшанныя комиссіи составляются министерствомъ торговли и промышленности по соглашенію съ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и публикуются правительствующимъ сенатомъ во всеобщее свѣдѣніе.

Ст. 15. Завѣдывающій (владѣлецъ или управляющій торговымъ заведеніемъ, складомъ или конторой), виновный въ неисполненіи установленныхъ закономъ или обязательными постановленіями правилъ о нормальномъ отдыхѣ торговыхъ служащихъ, о трудѣ женщинъ и лицъ, не достигшихъ 17 лѣтъ, подвергается аресту не свыше одного мѣсяца или денежному взысканію не свыше одной тысячи рублей.

Ст. 16. Надзоръ за исполненіемъ настоящаго закона и за соблюденіемъ обязательныхъ постановленій принадлежитъ учрежденіямъ и властямъ, указаннымъ въ ст. 13, и осуществляется въ большихъ торговыхъ центрахъ черезъ особую торговую инспекцію, при содѣйствіи общей полиціи. Впредь до изданія особаго положенія о торговой инспекціи городскимъ думамъ и губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставляется учреждать должности городскихъ и земскихъ инспекторовъ торговли и, въ соотвѣтствіи съ настоящимъ закономъ, опредѣлять кругъ ихъ полномочій и обязанностей.

II. По рабочему вопросу.

Вопросъ рабочаго законодательства всегда занималъ видное мѣсто въ программѣ к.-д. партіи и являлся однимъ изъ элементовъ, входившихъ въ содержаніе ея парламентской платформы. На второмъ съѣздѣ партіи въ январѣ 1906 г. было постановлено, что «партія должна поставить въ своей избирательной платформѣ тѣ реформы, настоятельная необходимость которыхъ указывается самою жизнью, въ томъ числѣ реформы рабочей». Третій съѣздъ

партіи, состоявшійся въ апрѣлѣ того же года передъ открытіемъ Государственной Думы и опредѣлившій парламентскую тактику партіи, поставилъ цѣлью дѣятельности партіи въ ближайшую сессію Думы въ числѣ другихъ задачъ «принятіе неотложныхъ мѣръ по рабочему вопросу». Въ отвѣтномъ адресѣ Государственной Думы на тронную рѣчь было указано, что «Государственная Дума признаетъ неотложнымъ удовлетвореніе нуждъ рабочаго класса путемъ законодательныхъ мѣръ, направленныхъ къ охранѣ наемнаго труда. Первымъ шагомъ на этомъ пути должно явиться обезпеченіе наемнымъ рабочимъ во всѣхъ отрасляхъ труда свободы организаціи и самодѣятельности для поднятія своего матеріальнаго и духовнаго благосостоянія». Первая Государственная Дума за свое краткое существованіе не успѣла, однако, выступить съ конкретными мѣропріятіями по рабочему вопросу въ виду того, что представлялось болѣе правильнымъ, прежде чѣмъ приступить къ этому вопросу, начать съ обновленія всего политическаго строя, дабы гражданамъ были въ полной мѣрѣ обезпечены политическія права и свободы, безъ чего невозможно достиженіе справедливыхъ соціальныхъ отношеній.

Въ избирательную кампанію во вторую Государственную Думу рабочій вопросъ былъ снова поставленъ на очередь. Въ избирательной платформѣ, принятой московскимъ совѣщаніемъ въ октябрѣ 1906 г., рабочему вопросу была дана та же постановка, какую онъ имѣлъ во время первой предвыборной кампаніи. Центральнымъ комитетомъ партіи народной свободы была образована особая рабочая комиссія, подъ предсѣдательствомъ П. Б. Струве, которой было поручено подготовить рядъ проектовъ по рабочему законодательству для внесенія ихъ черезъ парламентскую фракцію партіи въ Государственную Думу. Съ другой стороны, ожидалось, что въ Думу будетъ внесенъ и правительствомъ рядъ выработанныхъ имъ проектовъ, касающихся рабочаго вопроса. Партіи нужно было изучить подготовленные министерствомъ проекты [1]). Комиссіей былъ организованъ рядъ совѣщаній изъ спеціалистовъ по отдѣльнымъ вопросамъ рабочаго законодательства въ Петербургѣ и Москвѣ:

---

[1]) Министерство, однако, какъ оказалось потомъ, во вторую Государственную Думу не внесло ни одного проекта, касающагося рабочаго вопроса, за исключеніемъ проекта новаго закона о нормальномъ отдыхѣ торговыхъ служащихъ и ремесленниковъ взамѣнъ правилъ 15 ноября 1906 г., изданныхъ въ порядкѣ 87 ст. Основныхъ Законовъ.

*

1) о свободѣ стачекъ и о профессіональныхъ союзахъ;

2) по вопросу о рабочемъ времени;

3) о договорѣ найма промышленныхъ рабочихъ и о промышленныхъ судахъ;

4) по страхованію рабочихъ;

5) объ организаціи и задачахъ учрежденій, вѣдающихъ интересы труда;

6) о договорахъ найма и охранѣ труда торговыхъ служащихъ;

7) о санитарномъ законодательствѣ въ примѣненіи къ труду;

8) о жилищномъ вопросѣ;

9) о соотношеніи между соціальнымъ законодательствомъ и общественнымъ призрѣніемъ.

Въ Москвѣ происходили совѣщанія по разработкѣ законопроектовъ о свободѣ стачекъ и о профессіональныхъ союзахъ. Совѣщанія происходили подъ предсѣдательствомъ Г. Б. Іоллоса.

Въ результатѣ работъ совѣщаній (или секцій) явился рядъ проектовъ. Нѣкоторые изъ этихъ проектовъ получили вполнѣ законченную форму; другіе находятся еще въ стадіи подготовительной и представляютъ лишь предварительную редакцію. Исходной точкой своихъ соціально-политическихъ работъ комиссія поставила выработку органическаго закона о свободѣ коалицій и свободѣ стачекъ. При выработкѣ проекта о договорѣ найма имѣлось въ виду обратить вниманіе на растущее значеніе коллективнаго договора. Вмѣстѣ съ тѣмъ было признано настоятельно необходимымъ взять на себя инициативу разработки закона о страхованіи.

Проекты рабочаго законодательства, выработанные комиссіей, стоятъ въ тѣсной связи съ партійной программой и построены на тѣхъ же началахъ, которыя положены въ основу программы.

Пересмотръ дѣйствующаго рабочаго законодательства былъ начатъ комиссіей съ установленія полной свободы для профессіональнаго объединенія рабочихъ. Въ разработанномъ комиссіей проектѣ, за рабочими союзами признано право на широкую защиту экономическихъ интересовъ, пользованіе стачечными и безработными фондами, право на объединеніе союзовъ въ федераціи, полная независимость ихъ отъ администраціи. Союзы по проекту возникаютъ явочнымъ порядкомъ, безъ всякаго предварительнаго разрѣшенія, и не только отдѣльные союзы, но ихъ федераціи; закрываться союзы могутъ только по приговору суда, а не по усмотрѣнію администраціи. За убытки, вызванные стачками, союзы не отвѣчаютъ своимъ имуществомъ. Изложенный проектъ несомнѣнно признаетъ больше правъ и лучше

охраняетъ интересы союзовъ, чѣмъ дѣйствующее законодательство о союзахъ во Франціи, Германіи или Англіи. Англійскій Trade Union amendement Act, напр., вовсе не охраняетъ денежныя средства союзовъ отъ судебныхъ взысканій, обращаемыхъ къ союзамъ предпринимателями. Французскій и бельгійскій законы о союзахъ гораздо уже опредѣляютъ задачи и дѣятельность профессіональныхъ рабочихъ организацій и не признаютъ правъ юридическихъ лицъ за федераціями союзовъ. Дѣйствующія въ отдѣльныхъ государствахъ Германіи узаконенія о союзахъ, представляющія крайнюю пестроту и смѣсь, крайне стѣснительны для дѣятельности союзовъ. По прусскому закону, напр., союзамъ нельзя объединяться съ другими въ федераціи, нельзя принимать въ число членовъ женщинъ и т. д. Вообще западно-европейское законодательство, признавая за союзами право на взаимопомощь, не открываетъ должнаго простора для другой ихъ дѣятельности, направленной на борьбу за улучшеніе экономическаго и правового положенія рабочаго класса.

Въ связи съ проектомъ о свободѣ рабочихъ организацій находятся выработанныя комиссіей основныя начала проекта закона о рабочемъ договорѣ и свободѣ стачекъ. Эти проекты имѣютъ въ виду дальнѣйшую регламентацію коалиціоннаго права.

Въ противоположность дѣйствующему закону, который знаетъ только отдѣльнаго рабочаго и не считается ни съ какими рабочими коллективными организаціями, въ проектъ введено правило, что условія рабочаго договора могутъ устанавливаться путемъ соглашенія профессіональнаго союза рабочихъ съ отдѣльными работодателями или союзомъ работодателей (тарифное соглашеніе). Соглашеніе это можетъ быть дѣйствительно въ теченіе трехъ лѣтъ и обязательно для всѣхъ членовъ союза, хотя бы они вышли изъ союза или вступили въ него послѣ заключенія соглашенія.

Въ законопроектъ о стачкахъ комиссія предполагала внести признаніе полной свободы стачекъ во всѣхъ безъ исключенія предпріятіяхъ. Средства стачечныхъ фондовъ и стачечныхъ комитетовъ и при отсутствіи профессіональныхъ союзовъ ни въ коемъ случаѣ не могутъ подлежать конфискаціи.

Всякое мирное воздѣйствіе при спорахъ между предпринимателями и рабочими на товарищей при помощи уговоровъ, передачи извѣстій, установки пикетовъ для наблюденія, отлученія отъ общенія и т. д. не подлежатъ ни уголовному, ни административному преслѣдованію, ни запрещенію. Наказуемымъ по проекту являлось

только примѣненіе при стачкахъ угрозъ и насилія, а также поврежденіе чужого имущества.

Законопроектъ о продолжительности рабочаго времени въ промышленныхъ заведеніяхъ построенъ на началахъ осуществленія 8-ми-часовой нормы всюду, гдѣ это возможно, и постепеннаго ея введенія въ остальныхъ производствахъ. Такое же начало постепенности въ переходѣ къ восьмичасовому рабочему дню заключалось какъ извѣстно въ предложеніяхъ, внесенныхъ нѣмецкой соц.-демократической фракціей рейхстага при обсужденіи въ 1891 г. новеллы къ германскому уставу о промышленности. Законопроектъ немедленно вводитъ 8-ми часовую работу во всѣхъ непрерывно дѣйствующихъ производствахъ и гдѣ имѣется ночная работа, а также въ особо вредныхъ производствахъ, въ томъ числѣ и для подземныхъ работъ. Сюда относятся каменноугольная промышленность, сахарное, винокуренное, стеклянное, нефтяное дѣло, химическія непрерывныя работы, значительная часть работъ на металлургическихъ заводахъ, работы по освѣщенію, въ булочныхъ, въ типографіяхъ и т. д. Не менѣе, какъ для 200 тысячъ рабочихъ, по проекту предполагается немедленно узаконить обязательную максимальную 8-ми часовую норму. (Та же 8-ми-часовая норма работы вводится и для торговыхъ служащихъ).

Для остальныхъ категорій трудящихся по проекту вводится предѣльная 10-ти-часовая норма, выше которой не можетъ быть продолжительность суточнаго труда рабочаго. Черезъ пять лѣтъ эта норма должна быть сокращена до 9 ч. Въ тѣхъ же производствахъ, гдѣ въ настоящее время работа идетъ двумя комплектами, въ теченіе 9 часовъ для каждаго комплекта, съ того же срока она должна сократиться до 8 час. Чрезъ слѣдующій пятилѣтній промежутокъ времени нормы рабочаго времени подлежатъ новому пересмотру въ цѣляхъ ихъ сокращенія.

По тому же проекту проектирована полная отмѣна сверхурочной работы, не вызываемой технической необходимостью. Въ случаѣ технической необходимости въ такой работѣ, она можетъ быть допущена по проекту только въ крайне ограниченныхъ, точно указанныхъ въ законѣ предѣлахъ, по добровольному соглашенію.

Комиссіей подготовлялся также проектъ обязательнаго страхованія. Было рѣшено на первую очередь установить основные принципы и выработать законопроекты для слѣдующихъ трехъ отраслей обязательнаго страхованія рабочихъ: 1) отъ болѣзней въ связи съ

организацией врачебной помощи, 2) отъ несчастныхъ случаевъ и 3) отъ инвалидности и старости. Въ основу проектовъ соціальнаго страхованія полагались два принципа: 1) подведеніе подъ дѣйствіе законовъ о страхованіи возможно большаго количества трудящихся и 2) отнесеніе дѣла страхованія отъ послѣдствій болѣзней, старости и инвалидности, къ вѣдѣнію мѣстныхъ органовъ самоуправленія. Ниже приводится первоначальная редакція нѣкоторыхъ положеній для выработки проекта закона объ обязательномъ страхованіи отъ несчастныхъ случаевъ.

Всѣ указанные проекты разрабатывались для проведенія ихъ законодательнымъ путемъ черезъ Государственную Думу. За исключеніемъ законопроекта о рабочемъ времени торговыхъ служащихъ, они не успѣли быть внесены въ Думу до ея роспуска. На первую очередь парламентской фракціей партіи во время законодательныхъ сессій были поставлены проекты законовъ, осуществленіе которыхъ обезпечило бы для всего народа политическія права и свободу. Осуществленіе этихъ законовъ необходимо было и въ интересахъ рабочаго класса, такъ какъ безъ достиженія этихъ правъ для трудового населенія невозможна никакая борьба за улучшеніе своего положенія.

———

Объясненія къ законопроекту о профессіональныхъ организаціяхъ.

При выработкѣ законопроекта о профессіональныхъ организаціяхъ комиссія руководствовалась прежде всего желаніемъ создать такой законопроектъ, который шелъ бы навстрѣчу нарождающемуся стремленію рабочихъ къ профессіональнымъ организаціямъ и былъ бы достаточно эластиченъ для того, чтобы не мѣшать развитію этихъ молодыхъ организацій.

Особеннаго вниманія членовъ комиссіи потребовали слѣдующія части проекта:

§ 1. Въ первоначальной редакціи говорилось просто о союзахъ предпринимателей. При обсужденіи выяснилось, что подъ этой организаціей отнюдь не желательно понимать синдикаты, тресты и т. под. Поэтому и введено было поясненіе къ словамъ „союзы предпринимателей".

Въ томъ же § пришлось расширить понятіе „рабочій" и добавить „или служащихъ".

Первоначальная редакція этого пункта говорила о регистраціи какъ союзовъ централизованныхъ, т. е. такихъ, дѣятельность кото-

рыхъ охватываетъ все государство или цѣлыя его области, такъ и мѣстныхъ. Комиссія отвергла такое раздѣленіе и признала необходимымъ говорить о регистраціи просто союзовъ безъ подраздѣленія ихъ, но сдѣлала поправку къ первоначальной редакціи, введя сюда же упоминаніе о порядкѣ регистраціи федерацій союзовъ.

Больше всего возраженій вызывалъ вопросъ объ уставѣ. Часть комиссіи была противъ необходимости предъявлять при регистраціи какой бы то ни было уставъ, требуя отъ регистрирующаго органа предоставленія союзу правъ юридическаго лица по предъявленіи только названія союза и адресовъ предсѣдателя и секретаря его. Большая же часть членовъ заявило, что судья или другое лицо, регистрирующее союзъ, едва ли захочетъ производить регистрацію совершенно пассивно и навѣрное заявитъ претензію узнать, въ чемъ будетъ заключаться дѣятельность союза. Выражаясь образно, нельзя требовать, чтобы всякій судья согласился бы дать права юридическаго лица союзу, предъявившему афишу вмѣсто устава. Необходимость приложить нормальный уставъ была признана комиссіей, и образецъ его взятъ изъ австрійскаго закона о союзахъ. Комиссія однако. не сочла нужнымъ приложить къ законопроекту подробно разработанный уставъ, считая, что при нашихъ условіяхъ, когда профессіональныя организаціи только что складываются, вредно закономъ ставить имъ строго ограниченныя рамки. Въ уставѣ поэтому указаны самые необходимые пункты. Снято даже, хотя и послѣ нѣкотораго колебанія, указаніе о порядкѣ храненія денежныхъ суммъ союза.

Много споровъ возбудилъ и вопросъ о мѣстѣ, гдѣ союзъ долженъ регистрироваться, и о лицѣ, производящемъ регистрацію. Часть членовъ высказывала то мнѣніе, что регистрацію надо производить въ одномъ мѣстѣ, а именно въ столицѣ, т. к. тамъ болѣе культурная администрація не будетъ дѣлать излишнихъ придирокъ. Большинство комиссіи отвергло эту мысль, такъ какъ такимъ путемъ создавалась задержка въ регистраціи, часто очень вредная. Рѣшено передать регистрацію на мѣстахъ такому органу власти, который бы пользовался довѣріемъ населенія. Выборъ остановился на мѣстномъ органѣ судебной власти,—уѣздномъ членѣ окружнаго суда или ему аналогичномъ чинѣ, а для центральныхъ мѣстъ на бюро союзовъ при министерствѣ торговли и промышленности.

По примѣру законодательствъ многихъ странъ предполагалось за ложныя статистическія свѣдѣнія, данныя въ бюро союзовъ, назначить штрафъ, такъ какъ часто вздутыя цифры участниковъ союза вызываютъ невѣрное представленіе союза о своихъ силахъ. Но это было отвергнуто въ виду того, что въ молодыхъ организаціяхъ наказаніемъ не удастся избавиться отъ ошибокъ, главнымъ образомъ отъ стремленія увеличить свои силы.

§ 2-й, самый существенный во всемъ проектѣ, принятъ былъ значительнымъ большинствомъ; принятіе его главнымъ образомъ мотивировано новѣйшимъ опытомъ англійскихъ тредъ-юніоновъ, доказывающихъ

необходимость оградить союзъ рабочихъ отъ имущественной отвѣтственности, особенно во время стачекъ.

§ 3 введенъ для ограниченія стремленій администраціи, какъ заполучить списки членовъ союзовъ, такъ и наложить арестъ или запрещеніе на имущество союза.

§ 4 освобождаетъ союзы отъ закрытія по распоряженію администраціи.

Основные принципы законопроекта о профессіональныхъ союзахъ.

1. Союзы предпринимателей (къ нимъ не причисляются синдикаты, тресты и иныя организаціи предпринимателей, стремящіяся при помощи различныхъ средствъ монополизировать производство или сбытъ), рабочихъ или служащихъ, или тѣхъ и другихъ вмѣстѣ, имѣющіе цѣлью преслѣдованіе и защиту общихъ профессіональныхъ интересовъ своихъ членовъ, пріобрѣтаютъ права юридическаго лица, путемъ внесенія названія союза въ реестръ уѣзднаго члена окружнаго суда (или соотвѣтствующаго органа судебной власти) или въ реестръ имперскаго бюро союзовъ при министерствѣ торговли и промышленности.

Федераціи профессіональныхъ союзовъ пріобрѣтаютъ права юридическаго лица тѣмъ же путемъ.

Для внесенія въ реестръ требуется представленіе письменнаго заявленія съ указаніемъ: а) фамилій и точныхъ адресовъ предсѣдателя и секретаря союза или федераціи въ двухъ экземплярахъ и б) устава въ двухъ экземплярахъ.

Въ уставѣ должно содержаться обозначеніе того: 1) для какихъ профессій учреждается союзъ и 2) правила: а) о порядкѣ вступленія членовъ и выбытія ихъ изъ состава союза; б) о полномочіяхъ и составѣ правленія и о порядкѣ избранія его членовъ; в) о порядкѣ созыва общихъ и делегатскихъ собраній, о законности ихъ состава и постановленій; г) о порядкѣ ревизіи денежныхъ суммъ союза; д) о порядкѣ и послѣдствіяхъ прекращенія существованія союза.

О всякомъ измѣненіи устава и о перемѣнахъ въ составѣ указанныхъ должностныхъ лицъ союза или федераціи должно быть заявлено тѣмъ же порядкомъ для отмѣтки въ реестрѣ.

Примѣчаніе 1. Если союзы зарегистрованы у мѣстнаго судьи, то одинъ экземпляръ устава остается у него, а другой отсылается имъ въ бюро союзовъ при министерствѣ торговли и промышленности.

Примѣчаніе 2. Союзы или федераціи должны сообщать имперскому бюро союзовъ не позже 1 марта слѣдующаго года общее число своихъ членовъ къ 31 декабря предыдущаго года.

2. Профессіональные союзы не отвѣчаютъ своимъ имуществомъ: союзы предпринимателей передъ рабочими и ихъ союзами и союзы рабочихъ передъ предпринимателями и ихъ союзами—за убытки,

вызванные стачками или локаутами, поскольку между союзами рабочихъ и союзами предпринимателей или между союзами рабочихъ и отдѣльными предпринимателями той или иной отрасли производства не существуетъ особыхъ тарифныхъ или иныхъ соглашеній.

Въ послѣднемъ случаѣ возникающія недоразумѣнія разрѣшаются обычнымъ судебнымъ порядкомъ.

3. Правительственныя учрежденія и должностныя лица, какъ мѣстныя, такъ и высшія (полиція, губернаторъ, министръ внутреннихъ дѣлъ и т. д.) не имѣютъ права требовать отъ профессіональныхъ союзовъ никакихъ свѣдѣній о лицахъ, входящихъ въ составъ союза, кромѣ указанныхъ въ ст. 1, равно какъ не имѣютъ права налагать арестъ или запрещеніе на имущество союза.

4. Профессіональные союзы могутъ быть закрыты только по приговору суда.

Общія начала для выработки проекта закона о рабочемъ договорѣ [1].

1. Рабочимъ договоромъ въ смыслѣ настоящаго закона признается всякій договоръ, коимъ одно лицо (рабочій) отдаетъ свой трудъ въ распоряженіе другого (работодателя), обязуясь работать по его указаніямъ и подъ его надзоромъ, за вознагражденіе, опредѣляемое по времени, сдѣльно, за выполненіе опредѣленной работы или по какому либо другому разсчету.

Постановленія настоящаго закона не распространяются на рабочіе договоры, совершаемые лицами, предлагающими свой трудъ не опредѣленнымъ работодателямъ, а публикѣ, если этими договорами не устанавливается служебное отношеніе къ опредѣленному работодателю.

2. Форма рабочаго договора предоставляется усмотрѣнію сторонъ, за исключеніемъ точно указанныхъ въ законѣ случаевъ.

3. Условія рабочаго договора опредѣляются соглашеніемъ сторонъ. Въ тѣхъ предпріятіяхъ, для которыхъ работодатели обязаны издавать правила внутренняго распорядка или издаютъ ихъ добровольно, условія договора, установленныя этими правилами, обязательны какъ для работодателей, такъ и для рабочихъ при условіи, если они изданы и опубликованы въ надлежащемъ порядкѣ и если рабочему лично врученъ экземпляръ правилъ.

Проектъ правилъ долженъ быть предварительно объявленъ рабочимъ, занятымъ въ заведеніи, и имъ долженъ быть продоставленъ срокъ для сообщенія своихъ замѣчаній или непосредственно работо-

---

[1]) Предложены однимъ изъ членовъ комиссіи на обсужденіе секціи о рабочемъ договорѣ петербургскаго отдѣла комиссіи по рабочему вопросу при центральномъ комитетѣ партіи народной свободы.

дателю, или органамъ надзора. Въ послѣднемъ случаѣ содержаніе замѣчаній передается работодателю безъ указанія фамилій лицъ подписавшихъ ихъ.

Судъ въ случаѣ спора имѣетъ право входить въ обсужденіе вопроса о закономѣрности содержанія и порядка изданныхъ правилъ, хотя бы таковые и были утверждены органами надзора.

Правила внутренняго распорядка не должны содержать постановленій, стѣсняющихъ свободу рабочаго внѣ заведенія, въ которомъ онъ работаетъ.

4. Условія рабочаго договора могутъ быть устанавливаемы предварительнымъ соглашеніемъ профессіональнаго союза рабочихъ съ отдѣльными работодателями или союзомъ работодателей (тарифное соглашеніе). Оно дѣйствительно въ теченіе не болѣе трехъ лѣтъ, но до истеченія этого срока имъ связаны всѣ члены союза, хотя бы они вступили въ союзъ послѣ того, какъ соглашеніе состоялось. Выходъ или исключеніе изъ союза не освобождаетъ лицъ, принадлежавшихъ къ нему, во время совершенія тарифнаго соглашенія отъ обязанностей и не лишаетъ ихъ правъ, вытекающихъ изъ этого соглашенія.

5. Когда группа рабочихъ, объединенная въ артель или случайная вступаетъ въ рабочій договоръ, то на работодателѣ по отношенію къ рабочимъ лежать тѣ же обязанности, какъ если бы онъ вступилъ въ договоръ съ каждымъ членомъ группы въ отдѣльности. Когда рабочій нанятъ не непосредственно работодателемъ, а чрезъ посредника, но для работы въ промышленномъ предпріятіи перваго, посредникъ разсматривается какъ представитель работодателя.

6. Когда рабочій работаетъ за сдѣльное вознагражденіе (по аккорду), онъ имѣетъ право на установленныя обычаемъ выдачи въ счетъ заработной платы (авансъ), хотя это и не было выражено въ договорѣ. Во всякомъ случаѣ аккордный рабочій можетъ требовать уплаты суммъ необходимыхъ на его содержаніе и на содержаніе его семьи, если работодатель обезпеченъ изготовленной частью работы, т. е. если стоимость ея превышаетъ суммы требуемыхъ выдачъ.

7. Рабочему при сдѣльномъ вознагражденіи и аккордѣ должна быть дана возможность полнаго использованія силъ. Если онъ вынужденъ праздновать безъ собственной вины, онъ имѣетъ право на возмѣщеніе убытковъ.

8. Если вслѣдствіе случайныхъ обстоятельствъ рабочій выработаетъ меньше, чѣмъ онъ могъ разсчитывать при нормальныхъ условіяхъ (проработокъ), или былъ лишенъ возможности окончить начатую работу, онъ имѣетъ право на среднее поденное вознагражденіе.

Если проработокъ, порча или неокончаніе работы произошли по винѣ работодателя, рабочій имѣетъ право на полное вознагражденіе и на возмѣщеніе ущерба.

9. Расцѣнки для аккордной работы должны быть настолько ясны и подробны, насколько это возможно по техническимъ условіямъ.

10. Рабочій договоръ всегда признается возмезднымъ, если противное не явствуетъ изъ договора. При отсутствіи соглашенія судъ опредѣляетъ размѣръ вознагражденія, руководствуясь существую-

щими въ данной мѣстности для данной профессіи тарифными соглашеніями, а при отсутствіи таковыхъ—обычаемъ.

11. Матеріалы, инструменты и подручные рабочіе, если противное не явствуетъ изъ договора, должны доставляться работодателемъ. Если же по договору матеріалы или инструменты доставляются за счетъ рабочаго, то цѣна, по которой они отпускаются работодателемъ, не должна быть выше рыночной.

12. Работодатель обязанъ принимать всѣ зависящія отъ него мѣры для предотвращенія опасности для жизни, здоровья и нравственности рабочаго, сопряженной съ обстановкою, при которой происходитъ работа, или со свойствами самой работы.

Рабочему, занятому въ заведеніи работодателя или у него на дому, въ случаѣ заболѣванія должна быть оказываема врачебная помощь и долженъ быть обезпеченъ необходимый уходъ, пока не представится возможность перемѣстить его въ больницу.

13. Рабочему должно быть оставлено время, необходимое для выполненія его семейныхъ и гражданскихъ обязанностей, несовершеннолѣтнему не получившему первоначальнаго образованія—время для полученія таковою, женщинамъ послѣ родовъ—время для поправленія.

14. Право рабочаго на часть заработной платы, необходимую на содержаніе его самого и его семьи признается неприкосновеннымъ. Поэтому не допускаются вычеты, зачеты и удержанія, уменьшающіе эту часть заработка, какъ въ пользу работодателя, такъ и на удовлетвореніе требованій третьихъ лицъ. Отсюда не изъяты требованія, возникающія изъ недозволенныхъ дѣйствій рабочаго и изъ нарушенія имъ рабочаго договора. Соглашенія рабочаго съ работодателемъ или съ третьими лицами, прямо или косвенно лишающія его права на указанную часть заработка, недѣйствительны. Исключаются соглашенія о содержаніи (алиментахъ) и вычеты на удовлетвореніе лицъ, которыхъ рабочій обязанъ по закону содержать.

15. Рабочіе обязаны: подчиняться указаніямъ работодателя, насколько договоромъ или обычаемъ не установлено, что самому рабочему предоставлено опредѣленіе порядка и способа работы, производить работу лично, если противное не выговорено (артель или группа можетъ сама мѣнять составъ рабочихъ и распредѣлять работы), не подвергать себя и другихъ лицъ опасности и относиться бережно къ ввѣренному имъ имуществу.

16. Прекращенію рабочаго договора, заключеннаго на срокъ или безсрочно долженъ предшествовать предварительный отказъ.

Аккордный договоръ и договоры, совершаемые обычно на извѣстный періодъ (сезонъ) признаются, если противное не выговорено, заключенными первый—до выполненія работы, вторые на соотвѣтственный періодъ времени.

17. Договоръ можетъ быть расторгнутъ каждой стороной безъ предварительнаго отказа только по причинамъ, указаннымъ въ законѣ или признаваемымъ судомъ достаточно уважительными. Одно-

стороннее расторженіе не должно быть послѣдствіемъ штрафовъ или другой дисциплинарной мѣры со стороны работодателя.

Расторженіе договора до срока безъ законнаго основанія обязываетъ виновную сторону къ возмѣщенію убытковъ.

18. Стачка не прекращаетъ договора, но пріостанавливаетъ его дѣйствіе. Если она возникла по винѣ работодателя, послѣдній обязанъ возмѣстить рабочимъ заработную плату, которой они лишились вслѣдствіе стачки.

19. Послѣ отказа рабочій долженъ имѣть ежедневно нѣкоторое свободное время для поисковъ новой работы. Отъ этой обязанности работодатель освобождается уплатою рабочему трехдневнаго заработка сверхъ слѣдуемой ему суммы.

Проектъ закона о продолжительности и распредѣленіи рабочаго времени въ промышленныхъ заведеніяхъ [1]).

(Въ отмѣну Высочайше утвержденнаго 2 іюня 1897 г. мнѣнія Государственнаго Совѣта—собр. узак. 1897, ст. 778).

1. Заведенія фабрично-заводской, горной и горно-заводской промышленности, золотые. платиновые и иные горные промыслы и вообще всѣ заведенія, подчиненныя надзору фабричной или горной инспекціи, а также всѣ промышленныя заведенія и промыслы, принадлежащіе казнѣ, кабинету Е. И. В., главному управленію удѣловъ и всякимъ правительственнымъ установленіямъ, подчиняются относительно продолжительности и распредѣленія рабочаго времени дѣйствію слѣдующихъ правилъ.

2. Рабочимъ временемъ или числомъ рабочихъ часовъ въ сутки для каждаго рабочаго считается то время, въ теченіе котораго, согласно договору найма (ст.ст. 92, 103, 134, 137 и 142 уст. промышл., св. зак. т. XI, ч. II изд. 1893 г.), рабочій обязанъ находиться въ промышленномъ заведеніи или на промыслѣ въ распоряженіи завѣдывающаго онымъ для исполненія работы.

Примѣчаніе. При рудничныхъ работахъ время употребленное на спускъ въ рудникъ и на подъемъ изъ онаго, считается рабочимъ временемъ.

3. Рабочій день при работѣ однимъ дневнымъ комплектомъ рабочихъ, включая перерывы на отдыхъ и принятіе пищи, не долженъ продолжаться дольше 12 часовъ. Ночнымъ временемъ, въ продолженіе котораго не должны быть производимы работы, при дневной односмѣнной работѣ, считается періодъ времени отъ 8 часовъ вечера до 6 часовъ утра. При работѣ двумя комплектами рабочихъ ночнымъ

[1]) Предварительная редакція, выработанная секціей о продолжительности рабочаго времени петербургскаго отдѣла комиссіи по рабочему вопросу.

временемъ считается періодъ отъ 10 часовъ вечера до 4 часовъ утра.

Примѣчаніе. Въ тѣхъ случаяхъ, когда по желанію рабочихъ (кирпичное дѣло) или по климатическимъ условіямъ (Баку) желательно установленіе при односмѣнной дневной работѣ продолжительнаго полуденнаго перерыва, компетентнымъ учрежденіемъ могутъ быть разрѣшены соотвѣтствующія отступленія отъ правилъ, въ сей статьѣ изложенныхъ.

4. Для взрослыхъ рабочихъ, занятыхъ исключительно въ дневное время, рабочее время (ст. 3) не должно превышать десяти часовъ въ сутки, а по субботамъ шести часовъ. Общая продолжительность недѣльной работы опредѣляется въ 56 часовъ. Въ канунъ праздника Рождества Христова рабочее время не можетъ продолжаться долѣе полудня.

5. Для рабочихъ, занятыхъ хотя бы отчасти въ ночное время (ст. 3), или при работахъ непрерывныхъ рабочее время не должно превышать восьми часовъ въ сутки [1]).

Примѣчаніе. 1. Къ числу непрерывныхъ могутъ быть относимы лишь такія работы, перерывы въ которыхъ не допускаются техническими условіями производства. Списокъ таковыхъ работъ и производствъ составляется и опубликовывается компетентнымъ учрежденіемъ или органомъ.

Примѣчаніе. 2. При перемѣнѣ очередей комитетовъ рабочихъ, занятыхъ на работахъ, кои не могутъ быть останавливаемы на воскресенье, разрѣшается работа до 12 часовъ въ сутки въ тѣ дни недѣли, на которые приходится такая ломка смѣнъ.

6. При восемнадцатичасовой работѣ заведенія двумя комплектами рабочихъ число рабочихъ часовъ въ сутки (ст. 2) можетъ быть по желанію рабочихъ увеличиваемо до двѣнадцати съ тѣмъ, чтобы въ среднемъ по разсчету за двое сутокъ, рабочее время для каждаго рабочаго не превосходило девяти часовъ въ сутки.

7. При числѣ рабочихъ часовъ въ сутки болѣе девяти для каждаго рабочаго долженъ быть установленъ, по крайней мѣрѣ, одинъ свободный перерывъ продолжительностью не менѣе одного часа, въ зависимости отъ условій производства и вообще отъ мѣстныхъ условій.

Примѣчаніе 1. Свободными перерывами въ работѣ именуются такіе, которые обозначены въ росписаніи рабочаго времени (ст. 142 уст. промышл.) и въ теченіе коихъ рабочій, согласно правиламъ внутренняго распорядка, воленъ отлучиться изъ промышленнаго заведенія и вообще располагать своимъ временемъ.

---

[1]) При обсужденіи проекта въ общемъ засѣданіи рабочей комиссіи постановлено требованіе ст. 5 проекта распространить и на всякаго рода подземныя работы.

Примѣчаніе 2. Въ тѣхъ заведеніяхъ или мастерскихъ или отдѣленіяхъ заведенія или промысла, гдѣ работа ведется лишь днемъ (ст. 3) во время перерывовъ, назначенныхъ по росписанію рабочаго времени для отдыха или для принятія пищи, приводы и станки должны быть останавливаемы. Исключенія изъ этого правила допускаются лишь при тѣхъ сверхурочныхъ работахъ, кои ведутся сообразно ст.ст. 17—21 сего закона.

8. Черезъ пять лѣтъ по введеніи въ дѣйствіе сего закона для взрослыхъ рабочихъ число рабочихъ часовъ въ сутки при работѣ однимъ дневнымъ комплектомъ рабочихъ сокращается до девяти часовъ во всѣ дни недѣли, кромѣ субботы. При работѣ двумя дневными комплектами число рабочихъ часовъ съ того же срока сокращается до восьми. Причемъ ночнымъ періодомъ считается время съ 9 часовъ вечера до 5 часовъ утра.

Черезъ десять лѣтъ по введеніи сего закона нормы рабочаго времени должны быть подвергнуты новому пересмотру въ законодательномъ порядкѣ.

9. Рабочему должна быть предоставлена возможность принятія пищи не рѣже, какъ черезъ каждые 6 часовъ. Если продолжительность рабочаго времени между двумя свободными перерывами превышаетъ шесть часовъ и потому не представляется возможнымъ пріурочить выполненіе этого требованія къ таковымъ перерывамъ, то рабочему должна быть предоставлена возможность принятія пищи въ теченіе рабочаго времени, причемъ въ правилахъ внутренняго распорядка должно быть обозначено мѣсто пріема пищи.

10. Не можетъ быть разрѣшаемъ пріемъ пищи въ рабочихъ помѣщеніяхъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда сіе признано будетъ компетентнымъ органомъ вреднымъ для здоровья рабочихъ.

11. Въ росписаніе праздниковъ, въ которые не полагается работы (п. 2 ст. 142 уст. промышл., св. зак. т. XI ч. II изд. 1893 г.) включаются всѣ воскресные и слѣдующіе праздничные дни: 1 и 6 января, 25 марта, 15 августа, 14 сентября, 25 и 26 декабря, пятница и суббота Страстной недѣли, понедѣльникъ и вторникъ Пасхальной недѣли, день Вознесенія Господня и второй день праздника Сошествія Святого Духа.

Примѣчаніе 1. Въ росписаніе дней, въ которые малолѣтніе и подростки не могутъ быть занимаемы работою (ст. 142 уст. промышл. св. зак. т. XI ч. II изд. 1893 г.), должны быть включаемы тѣ воскресные и тѣ праздничные дни, въ которые не полагается работы для взрослыхъ рабочихъ.

Примѣчаніе 2. Для рабочихъ инославныхъ вѣроисповѣданій разрѣшается не вносить въ росписаніе праздниковъ тѣ изъ указанныхъ въ сей статьѣ праздничныхъ дней, которые не чтутся ихъ церковью. Для рабочихъ не христіанъ допускается внесеніе въ росписаніе праздниковъ другихъ дней недѣли въ замѣнъ воскресныхъ со-

образно закону ихъ вѣры, изъ остальныхъ же упомянутыхъ въ сей статьѣ праздниковъ для нихъ обязательно внесеніе тѣхъ, кои не упомянуты въ примѣчаніи 3-мъ.

Примѣчаніе 3. По желанію большинства рабочихъ промышленнаго заведенія или какого либо его отдѣленія праздничные дни 1 и 6 января, 15 августа, 14 сентября, 26 декабря, суббота Страстной недѣли. понедѣльникъ Пасхальной недѣли и день Вознесенія Господня могутъ быть замѣняемы другими свободными отъ работъ днями.

12. Въ воскресные дни рабочіе, стоящіе на однокомплектной дневной работѣ, должны быть освобождаемы отъ работы на періодъ времени не менѣе сорока часовъ сряду; остальные же рабочіе – на время не менѣе тридцати часовъ сряду.

Примѣчаніе. Рабочіе, занятые по 8 часовъ въ сутки въ такихъ непрерывныхъ въ теченіе сутокъ работахъ, которыя могутъ быть останавливаемы на воскресные дни, освобождаются въ воскресенье отъ работъ на 24 часа. Въ тѣхъ же случаяхъ, когда непрерывныя работы по техническимъ условіямъ (домна, камера для изготовленія сѣрной кислоты и т. д.) не могутъ быть прерываемы на воскресные дни, рабочіе освобождаются отъ работъ по очереди, черезъ 2 воскресенья въ 3-е, причемъ тѣ два комплекта рабочихъ, на коихъ въ воскресенье лежатъ очередныя работы, работаютъ по 12 часовъ.

13. По взаимному соглашенію завѣдывающаго промышленнымъ заведеніемъ и рабочихъ, послѣдніе могутъ быть занимаемы, въ отступленіе отъ росписанія, означеннаго въ ст. 11, работою въ замѣнъ будничнаго. О состоявшемся соглашеніи должно быть немедленно доведено до свѣдѣнія подлежащихъ должностныхъ лицъ, коимъ ввѣренъ надзоръ за исполненіемъ настоящаго узаконенія.

14. Компетентному органу предоставляется издавать правила, допускающія въ мѣрѣ дѣйствительной необходимости отступленія отъ нормъ, изложенныхъ въ ст. ст. 3—12 для тѣхъ заведеній, кои по роду своего производства ради удовлетворенія общественныхъ потребностей, должны производить работы въ ночное время или неравномѣрно въ разныя времена года (какъ-то: при работѣ по освѣщенію и водоснабженію городовъ, въ газетныхъ типографіяхъ, въ булочныхъ и т. п.).

15. Въ производствахъ и работахъ особо вредныхъ, въ которыхъ рабочіе подвергаются дѣйствію спеціальныхъ неблагопріятныхъ условій или опасности профессіональныхъ отравленій (каковы, напримѣръ, работы въ сушилкахъ съ чрезвычайно высокой температурой, на ртутныхъ, свинцовыхъ и свинцово-бѣлильныхъ заводахъ и т. п.), рабочее время, указанное въ ст. ст. 4—8, подлежитъ дальнѣйшему сокращенію. Списокъ таковыхъ работъ и производствъ съ указаніемъ допускаемой для каждой отдѣльной работы продолжительности ра-

бочаго времени, а также другихъ условій работы, составляется компетентнымъ органомъ или учрежденіемъ.

Примѣчаніе. Къ подземнымъ работамъ женщины и недостигшіе 17 лѣтъ рабочіе мужского пола не допускаются.

16. Отступленія отъ постановленій, изложенныхъ въ ст. ст. 4, 5, 7, 9 и 11, допускаются по соглашенію съ рабочими и съ одобренія фабричной инспекціи по отношенію къ рабочимъ, занятымъ работами вспомогательными при различныхъ производствахъ, какъ-то: текущимъ ремонтомъ, уходомъ за котлами, двигателями и приводами, за фабрично-заводскимъ отопленіемъ, водоснабженіемъ и освѣщеніемъ фабрично-заводскихъ зданій, сторожевой и пожарной службой и вообще какъ такими работами, безъ предварительнаго исполненія которыхъ промышленное заведеніе не можетъ быть въ опредѣленное для того время пущено въ дѣйствіе, такъ и такими, которыя должны быть производимы по необходимости послѣ остановки заведенія. Отступленія эти допускаются лишь постольку, поскольку это дѣйствительно необходимо, и во всякомъ случаѣ съ соблюденіемъ, по меньшей мѣрѣ, нижеслѣдующихъ требованій:

а) Общее число рабочихъ часовъ въ теченіе двухъ послѣдовательныхъ сутокъ не должно превосходить для каждаго такого рабочаго вообще двадцати; въ теченіе же тѣхъ двухъ сутокъ, на которыя приходится ломка смѣнъ,— двадцати четырехъ.

б) Каждый такой рабочій долженъ быть освобождаемъ отъ работы на двадцать четыре часа сряду не менѣе четырехъ разъ въ мѣсяцъ.

17. Работа, производимая рабочимъ въ такое время, когда по росписанію рабочаго времени ему не полагается работать, считается сверхурочной. Сверхурочная работа допускается лишь въ мѣру дѣйствительной необходимости и при соблюденіи условій, указанныхъ въ ст. ст. 18—22 сего закона.

Лица женскаго пола и лица мужского пола, не достигшіе 17 лѣтъ, къ сверхурочнымъ работамъ не допускаются.

18. Рабочими мужского пола старше 17 лѣтъ сверхурочныя работы могутъ быть производимы въ слѣдующихъ случаяхъ:

а) Когда сверхурочная работа вызывается необходимостью покончить своевременно начатую работу, которая вслѣдствіе непредвидѣнной и случайной задержки по механическимъ условіямъ производства не могла быть окончена въ нормальное (по правиламъ внутренняго распорядка) рабочее время и когда прекращеніе этой работы въ урочное время грозило бы опасностью или порчею матеріаловъ и механизмовъ. (Къ таковымъ работамъ могутъ быть отнесены работы при химическихъ процессахъ, отливка и т. д.).

б) При производствѣ работъ, необходимыхъ для предотвращенія опасности, грозящей жизни людей или иму-

ществу, а также для отвращенія случайныхъ обстоятельствъ, нарушившихъ техническія условія, наличность которыхъ необходима для правильности водоснабженія, освѣщенія, канализаціи или срочныхъ общественныхъ сообщеній.

в) При работахъ по необходимому ремонту въ случаѣ внезапной порчи котловъ, двигателей и приводовъ и вообще непредвидѣнныхъ разстройствъ въ механизмахъ, приборахъ или сооруженіяхъ (зданіяхъ, плотинахъ, буровыхъ скважинахъ и пр.), вызывающихъ прекращеніе работъ всего заведенія или какого-либо его отдѣленія.

г) При производствѣ временныхъ работъ въ какомъ-либо отдѣлѣ заведенія въ тѣхъ случаяхъ, когда вслѣдствіе пожара, поломокъ или непредвидѣнныхъ обстоятельствъ работа того или иного отдѣла заведенія была на нѣкоторое время прекращена или совсѣмъ пріостановлена и когда работы эти необходимы для полнаго хода другихъ отдѣловъ заведенія.

19. Въ случаѣ, упомянутомъ въ п. г) ст. 18, на сверхурочныя работы должно быть получено отъ фабричнаго или горнаго инспектора спеціальное разрѣшеніе, въ коемъ указывается дневная продолжительность таковыхъ работъ, и срокъ, въ теченіе котораго онѣ будутъ производиться. О сверхурочныхъ работахъ, предвидѣнныхъ пп. б) и в) ст. 18, инспектору подается простое заявленіе.

20. Всѣ сверхурочныя работы въ разсчетныя книжки рабочихъ заносятся особо съ обозначеніемъ причитающейся за нихъ заработной платы; сверхъ того сверхурочнымъ работамъ ведется полный и точный, для каждаго рабочаго отдѣльный, учетъ въ особой конторской книгѣ.

21. Сверхурочная работа допускается въ промышленномъ заведеніи, его отдѣленіи или мастерской или для отдѣльной категоріи рабочихъ при условіяхъ, изложенныхъ ст. ст. 18—20, не болѣе пятидесяти дней въ году для каждаго отдѣленія заведенія, причемъ особо учитывается каждый день сверхурочной работы отдѣленія, хотя бы въ этотъ день сверхурочно работалъ бы въ отдѣленіи лишь одинъ рабочій.

22. Продолжительность сверхурочной работы каждаго отдѣльнаго рабочаго не должна ни въ какомъ случаѣ въ теченіе двухъ сутокъ подрядъ превосходить четырехъ часовъ.

23. При наймѣ малолѣтнихъ рабочихъ, не достигшихъ 15 лѣтъ, кромѣ изложенныхъ выше, примѣняются слѣдующія правила:

а) во всѣхъ заведеніяхъ, указанныхъ въ ст. 1 сего законопроекта, а равно и во всѣхъ ремесленныхъ заведеніяхъ, подчиненныхъ надзору особой ремесленной инспекціи, малолѣтніе, не достигшіе 14 лѣтъ, допускаются къ работѣ лишь въ томъ случаѣ, если ими будетъ представлено свидѣтельство объ окончаніи курса начальнаго

училища. Представившіе такое свидѣтельство могутъ быть допущены къ работѣ по достиженіи 13 лѣтъ.

б) Малолѣтніе отъ 13 до 15 лѣтъ не могутъ быть занимаемы работою въ ночное время (ст. 3). Рабочее время малолѣтнихъ не можетъ быть долѣе шести часовъ въ день, причемъ всѣ рабочіе часы малолѣтняго при однокомплектной дневной работѣ должны падать полностью или на время дообѣденнаго перерыва, или на время послѣобѣденнаго перерыва.

в) Малолѣтніе до 15 лѣтъ не могутъ принимать участія въ работахъ, упомянутыхъ въ спискѣ особо вредныхъ производствъ (см. ст. 15), а равно и въ тѣхъ работахъ и производствахъ, кои будутъ признаны вредными спеціально для малолѣтныхъ. Списокъ сихъ послѣднихъ составляется компетентнымъ органомъ.

Общія примѣчанія къ законопроекту.

1. Органы, упоминаемые въ примѣчаніяхъ къ ст. ст. 3 и 5, въ ст. ст. 10, 14, и 15 и въ п. в) ст. 22, опредѣляются сообразно законопроекту объ учрежденіяхъ, вѣдающихъ дѣло надзора за исполненіемъ законовъ по охранѣ труда.

2. За нарушеніе закона о продолжительности рабочаго времени должны быть установлены спеціальныя взысканія, сообразованныя съ общей системой взысканій за нарушеніе законовъ по охранѣ труда.

Нѣкоторыя общія положенія для выработки проекта закона объ обязательномъ страхованіи отъ несчастныхъ случаевъ.

Въ исторіи установленія гражданской отвѣтственности предпринимателей предъ рабочими или ихъ законными правопреемниками на случай несчастія съ рабочими—естественно намѣчаются три періода.

Въ первый періодъ развитія наемнаго труда всѣ обязанности предпринимателя исчерпываются уплатой рабочему причитающагося ему вознагражденія. Заботы о безопасности рабочаго, объ обезпеченіи его на случай несчастія на предпринимателя не возлагаются.

Второй періодъ характеризуется признаніемъ отвѣтственности предпринимателя въ тѣхъ случаяхъ, когда онъ виновенъ въ несчастіи съ рабочимъ. Понятіе вины постепенно расширяется, охватываетъ также вину уполномоченныхъ предпринимателя, вину всего „начальства“ даннаго предпріятія. Происходитъ процессъ правообразованія при помощи фикціи; конечный результатъ этого процесса—признаніе матеріальной отвѣтственности даннаго предпринимателя въ случаѣ несчастія съ рабочимъ независимо отъ причины несчастія. Рабочій теряетъ право на вознагражденіе со стороны

предпринимателя, если послѣдній докажетъ, что рабочій умышленно подвергъ себя увѣчью.

Въ другой—новѣйшій періодъ признаніе индивидуальной отвѣтственности предпринимателя не удовлетворяетъ общественнаго правосознанія. Требованіе частно-правовой отвѣтственности предпринимателя смѣняется требованіемъ публично-правовой. Велѣніемъ правительственной власти предприниматели организуются въ союзы взаимнаго страхованія, сковываются круговой порукой для выполненія обязательствъ каждаго изъ нихъ. Предъ нами встаетъ новый принципъ—принципъ коллективной отвѣтственности предпринимателей, обезпечивающій почти вполнѣ уплату рабочему слѣдуемаго ему вознагражденія. Вѣнцомъ такой гарантіи является признаніе субсидіарной отвѣтственности государства на случай частичной несостоятельности страховыхъ союзовъ предпринимателей.

По мѣрѣ того, какъ расширяется кругъ застрахованныхъ лицъ положеніе измѣняется. Является необходимость обезпечить рабочихъ не только профессіональныхъ, постоянныхъ, но и рабочихъ случайныхъ предпринимателей. Возникновеніе новыхъ отраслей промышленности, непрерывное размноженіе предпріятій дѣлаетъ подчасъ организацію страховыхъ товариществъ недостаточно эластичной. Эти товарищества, удобныя въ Германіи, гдѣ словно по плану, промышленность и сельское хозяйство сосредоточиваются въ немногихъ центральныхъ пунктахъ,—эти товарищества не столь удачно функціонировали бы тамъ, гдѣ нѣтъ подобной концентраціи промышленности и сельскаго хозяйства. Наконецъ, не всегда легко обезпечить правильное функціонированіе сихъ товариществъ.

Посему исторически сложившіяся въ странахъ германскихъ страховыя товарищества не считаются новѣйшими законами объ обезпеченіи рабочихъ при несчастныхъ случаяхъ единственно возможной формой организаціи. Предоставляя на волю предпринимателей объединяться въ страховыя товарищества, сіи законы даютъ имъ также право заключать страхованіе въ страховыхъ компаніяхъ, причемъ дѣятельность этихъ компаній въ той или иной формѣ регламентируется закономъ. Независимо отъ сего, государство создаетъ еще одну возможность для страхованія рабочихъ: государственную страховую кассу.

Законы Германіи (1884—1887) и Австріи (1887—1894) разрѣшаютъ страхованіе лишь въ нарочито устроенныхъ товариществахъ предпринимателей. Въ Норвегіи (1894) и Швейцаріи (1899) требуется страхованіе въ государственной кассѣ. Въ Финляндіи (1895) и Италіи (1898—1904) обязательно для предпринимателя страхованіе, но не страховщикъ (Kassenzwang contra Zwangskasse).

Принимая во вниманіе, что промышленность и сельское хозяйство въ Россіи находятся, вообще говоря, въ начальныхъ стадіяхъ развитія, что составъ предпринимателей весьма разнообразенъ и непостояненъ, что намѣчающаяся аграрная реформа совершенно измѣнитъ численный составъ сельско-хозяйственныхъ рабочихъ, а также ихъ территоріальное распредѣленіе, что историческія условія не вы-

работали въ Россіи какой-либо формы страхованія, особенно удачно функціонирующей, что въ силу естественныхъ условій промышленность и сельское хозяйство Россіи не сосредоточиваются по тому или иному виду въ опредѣленныхъ мѣстностяхъ, что въ виду изложеннаго трудно за недостаткомъ опыта указать въ данный моментъ наиболѣе подходящую форму страхованія, — представляется достаточно обоснованнымъ слѣдующее:

1 положеніе. Опредѣленный дальнѣйшими положеніями кругъ лицъ подлежитъ обязательному застрахованію отъ несчастныхъ случаевъ. Предпринимателямъ предоставляется заключать сіи страхованія по своему выбору: 1) въ государственной страховой кассѣ, учреждаемой при управленіи сберегательныхъ кассъ, 2) въ нарочитоими же устраиваемыхъ страховыхъ товариществахъ на началахъ взаимности, 3) въ страховыхъ компаніяхъ, коимъ сіе будетъ разрѣшено правительственной властью.

Переходя къ кругу лицъ, подлежащихъ обязательному страхованію, должно отмѣтить, что все развитіе страхованія ограничиваетъ сей кругъ съ двухъ сторонъ: съ одной стороны исключаются лица, несвязанныя съ предпринимателемъ договоромъ личнаго найма; съ другой—лица, получающія содержаніе превышающее опредѣленный, закономъ установленный размѣръ. Первое ограниченіе понятно и основано на принципіальныхъ соображеніяхъ, второе—довольно случайно и основано на фикціи обезпеченности или достаточной предусмотрительности высшихъ служащихъ.

Признавая обоснованность перваго изъ указанныхъ ограниченій и извѣстную цѣлесообразность второго, должно однако рѣшительно отвергнуть какія-либо иныя попытки ограничить кругъ застрахованныхъ лицъ, исключеніемъ той или иной профессіи.

Въ частности для Россіи представляется совершенно невозможнымъ исключеніе изъ круга застрахованныхъ лицъ — хотя бы „на первое время"—сельско-хозяйственныхъ рабочихъ. Если въ промышленной Германіи, не введшей сразу (1884) страхованія сельско-хозяйственныхъ рабочихъ, оказалось уже черезъ два года (1886) необходимымъ включить въ число застрахованныхъ также и этихъ рабочихъ; если англійскому закону объ отвѣтственности предпринимателей (Workmen's Compensation Act 1897) уже чрезъ три года были подчинены и сельскіе хозяева (Workmen's Compensation Act 1900),— то имѣетъ ли основаніе законодатель Россіи исключать изъ круга застрахованныхъ лицъ сельско-хозяйственныхъ рабочихъ? Въ оправданіе такого рискованнаго эксперимента ссылаются обычно на затрудненія, возникающія при такомъ расширеніи круга лицъ для страховой техники дѣла. Но помимо того очевиднаго соображенія, что трудность не есть еще невозможность, должно еще подчеркнуть, что впредь до накопленія статистическаго матеріала страховая техника можетъ давать лишь руководящія указанія. Этихъ указаній вполнѣ достаточно для введенія страхованія рабочихъ всѣхъ профессій. Оставлять же

на произволъ судьбы семьи гибнущихъ сельско-хозяйственныхъ рабочихъ впредь до накопленія надлежащаго статистическаго матеріала было бы такъ же нецѣлесообразно, какъ откладывать введеніе канализаціи до созданія точной статистики смертности. Наконецъ, ясно, что если страхованіе промышленныхъ рабочихъ такъ не похоже на страхованіе рабочихъ сельско-хозяйственныхъ, то опытъ страхованія первыхъ никакъ не подготовить почву для введенія страхованія вторыхъ.

Посему, представляется обоснованнымъ слѣдующее:

2 положеніе. Обязательному страхованію отъ несчастныхъ случаевъ подлежатъ всѣ рабочіе и служащіе всякаго рода промышленныхъ и транспортныхъ предпріятій, а также сельскихъ хозяйствъ. Точно также подлежатъ обязательному страхованію рабочіе и служащіе отдѣльныхъ подрядчиковъ-строителей.

Указанныя лица освобождаются отъ обязательнаго страхованія если получаемое ими годовое содержаніе превышаетъ 1,500 р.

Необходимость страхованія строительныхъ рабочихъ, число которыхъ растетъ съ развитіемъ страны, врядъ ли нуждается въ мотивировкѣ именно у насъ при почти полномъ отсутствіи низшаго технически образованнаго персонала, могущаго хоть нѣкоторымъ образомъ принять мѣры для защиты жизни и безопасности рабочихъ.

Кто же долженъ нести тяготы страхованія? Существованіе закона (1903) о вознагражденіи рабочихъ дастъ ясный отвѣтъ на этотъ вопросъ. Предприниматель, не сумѣвшій предохранить рабочаго отъ несчастія, безусловно несетъ отвѣтственность за имущественный ущербъ отъ несчастія, — ущербъ для рабочаго или для его семьи. Участіе рабочихъ въ расходахъ по страхованію отъ несчастныхъ случаевъ противорѣчило бы духу нашего закона и соціальной справедливости.

Въ Россіи можно считать признаннымъ слѣдующее:

3 положеніе. Расходы по страхованію рабочихъ и служащихъ несутъ исключительно предприниматели.

Что же должно давать рабочему страхованіе отъ несчастныхъ случаевъ? Онъ долженъ, очевидно, получить возможность возстановить утраченную имъ трудоспособность; имѣть средства къ существованію въ случаѣ полной или частичной ея утраты; оставить болѣе или менѣе обезпеченными близкихъ, жившихъ на его иждивеніи. Проектъ „положенія объ обязательномъ страхованіи рабочихъ отъ несчастныхъ случаевъ", выработанный министерствомъ торговли (редакція— февраль 1907 г.) даетъ въ общемъ пріемлемыя положенія на сей предметъ; лишь отдѣльныя ставки подлежатъ повышенію до извѣстныхъ Западной Европѣ размѣровъ.

Такимъ образомъ получаются слѣдующія положенія:

4 положеніе. Обезпеченіе потерпѣвшихъ производится въ видѣ пособій и пенсій. Пособія назнача-

ются со дня несчастнаго случая по день возстановленія трудоспособности или признанія утраты ея постоянной, въ размѣрѣ 60% средняго дѣйствительнаго заработка потерпѣвшаго. Пособія уплачиваются еженедѣльно.

5 положеніе. Пенсіи назначаются въ случаяхъ постоянной утраты трудоспособности: при полной утратѣ ея—въ размѣрѣ $^2/_3$ годового содержанія потерпѣвшаго, а при неполной—въ уменьшенномъ размѣрѣ, опредѣляемомъ соотвѣтственно степени ослабленія трудоспособности потерпѣвшаго. Если потерпѣвшій будетъ признанъ вполнѣ нетрудоспособнымъ и притомъ нуждающимся въ постоянномъ постороннемъ уходѣ, то пенсія назначается въ размѣрѣ полнаго годового содержанія потерпѣвшаго. Выдача пенсій производится со дня прекращенія выдачи пособій.

6 положеніе. Пенсіи потерпѣвшихъ малолѣтнихъ, не достигшихъ 15-лѣтняго возраста и подростковъ, не достигшихъ 17 лѣтъ, по достиженіи малолѣтними возраста подростковъ, а подростками—взрослаго возраста, увеличиваются въ томъ соотношеніи, въ какомъ возрастаетъ средняя поденная плата чернорабочему для означенныхъ возрастныхъ группъ.

7 положеніе. Независимо отъ сего рабочій имѣетъ право на возмѣщеніе расходовъ по леченію, буде онъ таковые понесъ, не состоя участникомъ больничной кассы и не пользуясь безплатной врачебной помощью.

8 положеніе. Въ случаѣ смерти потерпѣвшаго, послѣдовавшей не позднѣе двухъ лѣтъ со дня несчастнаго случая, страховщикъ платитъ: a) на погребеніе умершаго по принадлежности—30 р. для взрослаго и 15 р. для малолѣтняго, b) пенсію членамъ семейства умершаго.

9 положеніе. Членамъ семейства причитается пенсія въ слѣдующихъ доляхъ годового заработка умершаго:

a) вдовѣ—въ размѣрѣ $^1/_3$ пожизненно;

b) дѣтямъ обоего пола, а также воспитанникамъ и пріемышамъ (св. зак., т. IX, ст. 570 прим.) до достиженія ими 17-лѣтняго возраста, каждому въ размѣрѣ: $^1/_5$ при жизни одного изъ родителей и $^1/_4$ круглымъ сиротамъ;

c) родственникамъ по прямой восходящей линіи пожизненно каждому въ размѣрѣ $^1/_5$;

d) братьямъ и сестрамъ, круглымъ сиротамъ, до достиженія ими 17 лѣтъ, каждому въ размѣрѣ 1/5.

10 положеніе. При вступленіи вдовы въ бракъ причитающаяся ей пенсія замѣняется единовременной выдачей въ суммѣ, равной утроенной годовой пенсіи.

11 положеніе. Общая совокупность пенсій, причитающихся указаннымъ выше членамъ семейства не должна превышать 2/3 годового содержанія умершаго.

12 положеніе. Всякія соглашенія, клонящіяся къ уменьшенію сихъ выдачъ рабочему и его семьѣ, ничтожны.

Послѣднимъ, но весьма важнымъ изъ принципіальныхъ вопросовъ страхованія отъ несчастныхъ случаевъ, является вопросъ о компетентномъ судѣ. Наиболѣе цѣлесообразнымъ является созданіе спеціальныхъ судовъ. Общія судебныя мѣста не могутъ достаточно быстро разбирать споры по страхованію; весьма затруднительно также уберечь рабочаго отъ эксплоатаціи извѣстнаго типа ходатаями. Посему, не останавливаясь на деталяхъ, можно установить:

13 положеніе. Споры по обязательному страхованію отъ несчастныхъ случаевъ изъемлются изъ вѣдѣнія общихъ судебныхъ мѣстъ и передаются на разрѣшеніе спеціально учреждаемыхъ судовъ по обязательному страхованію рабочихъ.

Предварительная редакція проекта закона о свободѣ стачекъ.

1. Всякое дѣйствіе, совершенное по соглашенію 2-хъ или болѣе лицъ въ цѣляхъ разрѣшенія споровъ между предпринимателями и рабочими или рабочихъ между собой, не наказуемо, если оно не влечетъ отвѣтственности безъ такого соглашенія.

2. На средства, собранныя для поддержки сторонъ при такихъ спорахъ, не можетъ быть обращено взысканіе, и они не могутъ быть конфискованы.

3. Уговоры, установка пикетовъ для наблюденія и передачи извѣстій, отлученіе отъ общенія и иные дозволенные способы воздѣйствія при такихъ спорахъ на рабочихъ и предпринимателей съ цѣлью заставить примкнуть къ стачкамъ или отказаться отъ нея не могутъ быть запрещены.

4а. Если же означенные въ статьѣ 3-й пріемы воздѣйствія будутъ сопровождаться насиліемъ (ст. 142 улож. о нак.) или угрозой на словахъ или на письмѣ лишить кого-либо жизни или произвести поджогъ, или оскорбленіемъ дѣйствіемъ, или поврежденіемъ имущества, то виновные въ сихъ преступленіяхъ подлежатъ:

виновный въ насиліи—аресту не свыше одного мѣсяца,

виновный въ угрозѣ на словахъ или на письмѣ лишить кого-либо жизни или произвести поджогъ—аресту не свыше 15 дней,

виновный въ оскорбленіи дѣйствіемъ—аресту не свыше 15 дней.

выновный въ поврежденіи имущества—денежному взысканію не свыше 10 руб.

4б. Если же означенные въ статьѣ 3-ей пріемы воздѣйствія будутъ сопровождаться насиліемъ (ст. 475 уг. ул.), принужденіемъ выполнить или допустить что либо, нарушающее право или обязанность принуждаемаго, или отказаться отъ осуществленія права или отъ исполненія обязанности (ст. 507 уг. ул.) или поврежденіемъ имущества (ст. 547 уг. ул.), то виновные въ сихъ преступленіяхъ подлежатъ:

виновный въ насиліи—аресту не свыше 1 мѣсяца,

виновный въ принужденіи—аресту не свыше 1 мѣсяца.

виновный въ поврежденіи имущества — денежному взысканію не свыше 10 руб.

5. Статьи уголовнаго законодательства, противорѣчащія симъ правиламъ, отмѣняются этимъ закономъ.

Примѣчаніе. Въ этомъ законѣ слово „рабочій" обозначаетъ всѣхъ лицъ, занятыхъ въ торговлѣ, промышленности или сельскомъ хозяйствѣ, хотя бы и не у того предпринимателя, съ которымъ возникъ споръ.

Слово „споръ" обозначаетъ всякій споръ между предпринимателями и рабочими или между рабочими по поводу принятія или увольненія съ работы или условій найма, или труда какого-либо лица.

Проектъ закона объ ассигнованіи кредита на выдачу ссудъ городамъ на производство общественныхъ работъ для безработныхъ.

Внесено въ Государственную Думу второго созыва въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы 18 мая 1907 года.

Заявленіе подписали: А. Шингаревъ, Н. Іорданскій, Л. Шмаринъ, В. Маминъ, М. Аджемовъ, С. Булгаковъ, А. Кизеветтеръ, В. Маклаковъ, П. Долгоруковъ, М. Федоровъ, Н. Тесленко, Черносвитовъ, П. Юреневъ, Я. Шапиро, О. Пергаментъ, А. Стаховичъ, В. Харламовъ, Каклюгинъ, П. Поповъ, І. Атабековъ, К. Партсъ, Губановъ, Д. Перелешинъ, П. Чинковъ, Н. Волоцкой, К. Ю. Карклинъ, К. И. Бурковичъ, А. Салазкинъ, Л. Рабиновичъ, Тахтамировъ, Н. Антоновъ, Т. Кирѣевъ, І. Гессенъ, П. Струве, Н. Кутлеръ.

Объяснительная записка.

Бѣдствія безработицы, связанныя съ застоемъ и разстройствомъ промышленности, особенно тягостно отразились на рабочемъ населеніи крупныхъ городовъ какъ постоянномъ, такъ и пришломъ. Эти

бѣдствія побудили цѣлый рядъ крупныхъ городовъ предпринять общественныя работы. Такъ, С.-Петербургское городское общественное управленіе пошло навстрѣчу нуждѣ рабочихъ и организовало правильно поставленныя общественныя работы. Дальнѣйшее веденіе этихъ работъ въ надлежащемъ размѣрѣ оказывается, однако, невозможнымъ въ виду отсутствія на то средствъ у г. С.-Петербурга. То же приложимо и къ г. Москвѣ и къ нѣкоторымъ другимъ крупнымъ центрамъ.

Въ виду этого, а также принимая особенно во вниманіе то обстоятельство, что въ крупные города стекается пришлое рабочее населеніе со всѣхъ концовъ Имперіи, представлялось бы справедливымъ и соотвѣтствующимъ общегосударственнымъ интересамъ, чтобы государственное казначейство пришло въ этомъ дѣлѣ на помощь городамъ.

По этимъ основаніямъ и предлагается Государственной Думѣ настоящій законопроектъ, который, по мнѣнію его авторовъ, подлежитъ передачѣ въ комиссію по оказанію помощи безработнымъ.

Проектъ закона.

Ст. 1. Сверхъ средствъ, имѣющихъ быть ассигнованными по отдѣлу чрезвычайныхъ расходовъ государственной росписи на 1907 г., открыть кредитъ въ 1.000.000 р. на выдачу ссудъ на производство общественныхъ работъ для безработныхъ тѣмъ городскимъ общественнымъ управленіямъ крупныхъ промышленныхъ городовъ, которые заявятъ о семъ особое ходатайство.

Ст. 2. Поручить министрамъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ войти въ законодательныя учрежденія съ особымъ представленіемъ объ условіяхъ выдачи таковыхъ ссудъ.

Ст. 3. Поручить министрамъ внутреннихъ дѣлъ и торговли и промышленности внести въ законодательныя учрежденія на утвержденіе положеніе о порядкѣ устройства общественныхъ работъ означеннаго рода.

Аграрные законопроекты партіи народной свободы въ связи съ исторіей ея аграрной программы.

Ни одна часть программы конституціонно-демократической партіи не вызывала такихъ нападеній и споровъ, какъ аграрная. Когда въ первую Думу былъ внесенъ аграрный законопроектъ, подписанный 42 членами партіи народной свободы, нападенія эти особенно обострились. Многіе критики, не стѣсняясь фактами, сообщали или непровѣренныя, или завѣдомо ложныя свѣдѣнія и о происхожденіи программы к.-д. партіи и о содержаніи предложенія, внесеннаго въ Думу 42 депутатами несмотря на то, что это послѣднее находилось у всѣхъ передъ глазами. Соціалъ-демократы и соціалисты-революціонеры усиленно стремились навязать конституціонно-демократической партіи классовыя (буржуазныя) стремленія и цѣли и старательно убѣждали публику, что аграрная программа этой партіи есть тотъ максимумъ уступокъ, на которыя оказались вынужденными пойти помѣщики, составляющіе будто бы ядро конституціонно-демократической партіи. Когда же во вторую Думу былъ внесенъ новый аграрный законопроектъ, гораздо болѣе разработанный, нежели первый, то раздались голоса, что этимъ проектомъ конституціоналисты-демократы будто бы нарушили собственную аграрную программу и отступились отъ нея въ весьма существенныхъ пунктахъ. Эти нападки производили и производятъ большое впечатлѣніе не только на противниковъ партіи и на людей стоящихъ внѣ ея, но даже и на нѣкоторыхъ ея сочленовъ. Лучшимъ способомъ разъяснить дѣло и устранить несправедливыя нареканія намъ представляется прослѣдить происхожденіе и развитіе этой программы и основанныхъ на ней законопроектовъ въ связи съ происхожденіемъ и развитіемъ самой конституціонно-демократической партіи.

Нѣкоторые критики любятъ утверждать, что к.-д. партія есть порожденіе и развитіе земскихъ съѣздовъ 1902—1905 годовъ, со-

стоявшихъ главнымъ образомъ изъ цензовыхъ элементовъ — гласныхъ земствъ и городскихъ думъ—и что свою программу вообще и аграрную программу въ частности партія народной свободы заимствовала изъ такихъ общественныхъ сферъ, классовый, буржуазный характеръ которыхъ не подлежитъ въ ихъ глазахъ сомнѣнію. Въ этихъ утвержденіяхъ есть нѣкоторая доля правды, но она переплетена съ гораздо большей долей невѣрныхъ или невѣрно освѣщенныхъ данныхъ и фактовъ и совершенно предвзятыхъ и ложныхъ предположеній и взглядовъ. Прежде всего сами земскіе съѣзды, хотя въ составѣ своемъ дѣйствительно заключали главнымъ образомъ цензовые элементы нашего общества, однако же съ самаго начала получили такую закваску, которая съ классовыми помѣщичьими или буржуазными интересами ничего общаго не имѣла. Въ центрѣ всего дѣла стоялъ кружокъ лицъ, искренно и глубоко проникнутыхъ демократическимъ духомъ, которому были совершенно чужды одинаково и классовые и расовые интересы и предразсудки. Многіе изъ членовъ этого кружка входили въ другой, положившій почти въ то же время начало Союзу Освобожденія. Въ этотъ послѣдній, на ряду съ земскими дѣятелями, входили и лица такъ наз. 3-го элемента, представители разночинной интеллигенціи, изъ которыхъ многіе по своему міровоззрѣнію были не только демократами, но и соціалистами—были и *остались* таковыми, войдя въ Союзъ Освобожденія.

Съ образованіемъ Союза Освобожденія, къ нему перешла, какъ извѣстно, руководящая и организующая роль по отношенію ко всѣмъ тѣмъ элементамъ освободительнаго движенія, которые не вошли въ составъ с.-д. и с.-р. партійныхъ организацій. Подъ его же несомнѣннымъ вліяніемъ создавалась и та политическая и соціальная программа, которая шагъ за шагомъ развивалась потомъ на земскихъ съѣздахъ. Къ выработкѣ программы Союза Освобожденія было приступлено еще въ 1904 г. и къ октябрю 1904 г. программа эта была окончательно выработана въ томъ видѣ, въ какомъ она впослѣдствіи съ незначительными измѣненіями была принята 3 съѣздомъ Союза Освобожденія, въ мартѣ 1905 г. Собственно разсматривать эту программу долженъ былъ второй Освобожденскій съѣздъ, собиравшійся въ октябрѣ 1904 г.; но тогда по случайнымъ причинамъ (благодаря затрудненности сношеній и пересылокъ изъ-заграницы, гдѣ вырабатывалась эта программа) текстъ программы доставленъ былъ въ Петербургъ съ опозданіемъ, когда съѣздъ кончалъ уже свои работы и часть членовъ его разъѣхалась.

Въ программу эту, принятую слѣдующимъ III съѣздомъ включено было такое постановленіе:

«Политическое освобожденіе Россіи должно быть вмѣстѣ съ тѣмъ и довершеніемъ дѣла освобожденія крестьянъ на началѣ передачи земли земледѣльцамъ.

Въ этихъ цѣляхъ необходимо:

1. Новое надѣленіе безземельныхъ и малоземельныхъ крестьянъ государственными, удѣльными и кабинетскими землями, а гдѣ ихъ нѣтъ, частновладѣльческими, съ вознагражденіемъ нынѣшнихъ владѣльцевъ этихъ земель.

2. Образованіе государственнаго земельнаго фонда для широкой организаціи съ помощью государства переселенія крестьянъ на эти земли.

3. Созданіе арендного права, гарантирующаго земледѣльцу плоды его улучшеній и учрежденіе примирительныхъ палатъ для урегулированія арендной платы въ интересахъ трудящихся и для разбора споровъ и несогласій между арендаторами и землевладѣльцами.

4. Распространеніе рабочаго законодательства на земледѣльческихъ рабочихъ примѣнительно къ особымъ условіямъ земледѣлія».

Такова была первоначальная редакція аграрной программы, послужившая впослѣдствіи прототипомъ программы, принятой учредительнымъ съѣздомъ конституціонно-демократической партіи.

Что касается земскихъ съѣздовъ, то среди нихъ необходимо отличать *общеземскіе съѣзды*, выражавшіе настроеніе болѣе или менѣе широкихъ круговъ земскихъ, а впослѣдствіи и части городскихъ гласныхъ, отъ имѣвшихъ болѣе неоффиціальный характеръ *съѣздовъ земцевъ конституціоналистовъ*, въ составъ которыхъ входили лишь болѣе радикально настроенные земскіе гласные и на ряду съ ними нѣкоторые изъ представителей такъ называемаго 3-го элемента, а также нѣкоторые профессора, ученые и писатели, впослѣдствіи вошедшіе въ к.-д. партію.

Аграрный вопросъ на первыхъ *общеземскихъ* съѣздахъ не ставился, а выдвинулся впервые на февральскомъ (1905 г.) съѣздѣ земцевъ—конституціоналистовъ. При этомъ въ выработкѣ аграрной программы приняли участіе многіе изъ тѣхъ лицъ, которыя участвовали въ выработкѣ и принятіи освобожденской программы, но освобожденская программа при этомъ не была проведена здѣсь въ полномъ видѣ. Программа, принятая въ февралѣ 1905 г. земцами-конституціоналистами редактирована была въ слѣдующихъ пунктахъ:

«I. Улучшеніе экономическаго положенія земледѣльческаго класса путемъ обязательнаго выкупа изъ частно-владѣльческихъ земель необходимыхъ прирѣзокъ въ интересахъ малоземельныхъ группъ разныхъ категорій. II. Признаніе государственнымъ земельнымъ фондомъ казенныхъ и части удѣльныхъ земель; увеличеніе этого фонда путемъ покупки и выкупа частно-владѣльческихъ земель, и эксплоатація его въ интересахъ трудящагося населенія. III. Упорядоченіе условій аренды путемъ государственнаго вмѣшательства въ арендныя отношенія. IV. Образованіе общественно-государственныхъ посредническихъ комиссій для проведенія въ жизнь аграрныхъ мѣропріятій согласно вышеуказаннымъ началамъ. V. Правильная постановка на широкихъ началахъ переселенія и разселенія, облегченіе пользованія различными видами кредита, реформа крестьянскаго банка и содѣйствіе кооперативнымъ предпріятіямъ. VI. Коренной пересмотръ межевого законодательства въ видахъ облегченія, ускоренія и удешевленія размежеванія земель, уничтоженія черезполосицы частновладѣльческихъ и надѣльныхъ земель, обмѣна участковъ и т. д.» [1]).

28 и 29 апрѣля 1905 г. въ Москвѣ состоялось довольно многолюдное совѣщаніе по аграрному вопросу, созванное земцами—конституціоналистами, въ которомъ впрочемъ приняли участіе также и нѣкоторые экономисты, статистики и агрономы, не входившіе въ составъ съѣздовъ земцевъ-конституціоналистовъ. Это совѣщаніе, послѣ ряда выслушанныхъ докладовъ и послѣдовавшихъ за ними двухдневныхъ дебатовъ, приняло резолюцію, въ первыхъ пунктахъ которой съ одной стороны отвергалась возможность примѣненія къ Россіи извѣстныхъ въ литературѣ плановъ національзаціи земли, а съ другой стороны признавалась недостаточность и непригодность такихъ палліативовъ, какъ организація переселеній на свободныя казенныя земли и дѣятельность крестьянскаго банка. Затѣмъ предлагалась положительная программа мѣръ къ устраненію крестьянскаго малоземелья и къ улучшенію положенія земледѣльцевъ, изложенная въ остальныхъ пяти пунктахъ (6—10): «6. Аграрная политика, имѣющая цѣлью расширеніе крестьянскаго землевладѣнія, можетъ быть планомѣрно развита только при условіи дополнительнаго надѣла. Та же политика должна быть положена въ основу мѣръ, направленныхъ къ поземельному устройству всѣхъ разрядовъ безземельнаго населенія, ведущаго самостоятельное земледѣльческое хозяйство».

[1]) „Экономическая газета“ за 1905 г. № 1.

«7. Фондомъ для дополнительнаго надѣла должны служить не только государственныя земли, но и земли другихъ владѣльцевъ (удѣльныя, монастырскія и частновладѣльческія), такъ какъ лишь при условіи выкупа доли частновладѣльческихъ земель поземельная реформа можетъ дать ощутительные результаты».

«8. Частновладѣльческія земли, предназначаемыя для расширенія надѣловъ, должны быть выкуплены государствомъ».

«9. Съ финансовой точки зрѣнія проектируемая выкупная операція представляется выполнимой безъ особаго финансоваго напряженія въ виду задолженности частнаго землевладѣнія».

«10. Для прочнаго улучшенія экономическаго благосостоянія деревни, такъ же какъ и въ интересахъ развитія и усовершенствованія земледѣлія, помимо дополнительной прирѣзки земли земледѣльцамъ, необходимо законодательное урегулированіе арендныхъ отношеній въ цѣляхъ упроченія пользованія арендной землей, обезпеченія права арендатора на произведенныя имъ, но неиспользованныя къ окончанію аренднаго срока, затраты на улучшенія, и урегулированіе арендной платы на основаніяхъ, установленныхъ закономъ» [1]).

Замѣчательно, что большая часть приведенныхъ пунктовъ принята была почти единогласно.

Программа конституціонно-демократической партіи была выработана въ октябрѣ 1905 г. особой сорокапятичленной комиссіей, въ составъ которой вошли 40 членовъ Союза Освобожденія, избранныхъ IV съѣздомъ союза, собиравшимся въ Москвѣ въ августѣ 1905 г., и 20 лицъ, избранныхъ іюльскимъ съѣздомъ земцевъ конституціоналистовъ, причемъ 15 изъ нихъ повторялись въ обоихъ спискахъ, отчего въ составѣ комиссіи и получилось всего 45 лицъ.

При выработкѣ этой программы за основаніе принята была программа Союза Освобожденія, а не съѣзда земцевъ-конституціоналистовъ, но на учредительномъ съѣздѣ (12—18 октября) въ редакцію статей аграрнаго отдѣла ея введены были, на первый взглядъ не очень замѣтныя, но по существу довольно важныя измѣненія, а именно было установлено, что площадь землепользованія населенія,

---

[1]) См. Сборникъ „Аграрный вопросъ", т. I, изд. въ Москвѣ книгоиздательствомъ „Бесѣда" въ 1905 г. Изданіе 1-ое, стр. 299—354. Во 2-мъ изданіи (удешевленномъ), изданномъ въ Москвѣ же въ 1906 г., протоколъ совѣщанія 28—29 апрѣля и выше приведенные тезисы резолюціи не перепечатаны.

обрабатывающаго землю личнымъ трудомъ, должна быть увеличена за счетъ земель государственныхъ, удѣльныхъ, кабинетскихъ и монастырскихъ, «а также путемъ отчужденія для той же цѣли за счетъ государства въ *потребныхъ размѣрахъ* частно-владѣльческихъ земель съ вознагражденіемъ нынѣшнихъ владѣльцевъ по справедливой (не рыночной) оцѣнкѣ» [1]).

Принципъ отчужденія частновладѣльческихъ земель «*въ потребныхъ размѣрахъ*» былъ принятъ по настоянію тѣхъ членовъ организаціоннаго съѣзда к.-д. партіи, которые были настроены наиболѣе радикально въ сторону демократизаціи существующаго соціальнаго строя. Слова «въ потребныхъ размѣрахъ» указывали, что дѣйствительная потребность народа въ землѣ должна являться рѣшающимъ аргументомъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда необходимость увеличенія площади землепользованія земледѣльцевъ стол-

---

[1]) Пунктъ 36 программы конституціонно-демократической партіи, принятой на I (учредительномъ) съѣздѣ. Затѣмъ слѣдовали пункты:

37. Отчуждаемыя земли поступаютъ въ государственный земельный фондъ. Начала, на которыхъ земли этого фонда подлежатъ передачѣ нуждающемуся въ нихъ населенію (владѣніе или пользованіе, личное или общинное и т. д.), должны быть установлены сообразно съ особенностями землевладѣнія и землепользованія въ разныхъ областяхъ Россіи".

38. Широкая организація государственной помощи для переселенія, разселенія и устройства хозяйственнаго быта крестьянъ. Реорганизація межевого дѣла, окончаніе размежеванія и другія мѣры для подъема благосостоянія сельскаго населенія и улучшенія сельскаго хозяйства".

39. Упорядоченіе закономъ арендныхъ отношеній путемъ обезпеченія права возобновленія аренды, права арендатора, въ случаѣ передачи аренды, на вознагражденіе за произведенныя, но не использованныя къ сроку, затраты на улучшенія, и учрежденіе примирительныхъ камеръ для регулированія арендной платы и для разбора споровъ и несогласій между арендаторами и землевладѣльцами. Открытіе законнаго пути въ судебномъ порядкѣ для пониженія непомѣрно высокихъ арендныхъ цѣнъ и уничтоженіе носящихъ кабальный характеръ сдѣлокъ въ области земельныхъ отношеній.

40. Отмѣна дѣйствующихъ правилъ о наймѣ сельскихъ рабочихъ и распространеніе рабочаго законодательства на земледѣльческихъ рабочихъ, примѣнительно къ техническимъ особенностямъ земледѣлія. Учрежденіе сельско-хозяйственной инспекціи для наблюденія за правильнымъ примѣненіемъ законодательства по охранѣ труда въ этой области и введеніе уголовной отвѣтственности сельскихъ хозяевъ за нарушеніе ими законодательныхъ нормъ по охранѣ труда. (Цитировано по брошюрѣ: „Конституціонно-демократическая партія. Съѣздъ 12—18 октября 1905 г.").

кнулась бы съ опасеніемъ пониженія сельско-хозяйственной культуры и др. подобными затрудненіями. Членами съѣзда, предложившими эту поправку, такое значеніе ея было опредѣленно указано въ преніяхъ по этому поводу. Такимъ образомъ на учредительномъ съѣздѣ к.-д. партіи не только была принята аграрная программа Союза Освобожденія, но даже сдѣланъ былъ шагъ къ ея радикализаціи.

Но и эта аграрная программа не удовлетворяла многихъ членовъ партіи народной свободы и въ средѣ ея несомнѣнно съ самаго начала существовали и развивались теченія, направленныя къ дальнѣйшей радикализаціи этой программы. Одни члены партіи требовали введенія въ программу, въ качествѣ общаго руководящаго принципа, указанія на желательность или необходимость передачи *всей* обрабатываемой или подлежащей обработкѣ *земли въ руки трудящихся*; другіе желали признанія руководящимъ принципомъ въ сферѣ аграрной политики *націонализацію* всей земли. Эти стремленія получили весьма сильное выраженіе и на II (январскомъ) и на III (апрѣльскомъ) съѣздахъ партіи. Тѣмъ не менѣе программа, принятая на учредительномъ съѣздѣ, не была измѣнена, такъ какъ всѣ признавали, что для удовлетворенія назрѣвшихъ потребностей *данной* минуты она, во всякомъ случаѣ, выражаетъ собою maximum того, что можетъ быть достигнуто въ отношеніи демократизаціи существующаго соціальнаго строя.

II съѣздомъ к.-д. партіи въ январѣ 1906 г. избрана была особая аграрная комиссія для дальнѣйшей разработки аграрнаго вопроса и для выработки конкретнаго проекта аграрной реформы и на работы этой комиссіи были ассигнованы необходимыя средства. Руководить разработкой этого вопроса согласились лучшіе знатоки дѣла: профессора Мануиловъ, Каблуковъ и Герценштейнъ. Однако, послѣ приступа къ дѣлу выяснилось весьма скоро, что усиліями частныхъ лицъ и на тѣ средства, которыя могла ассигновать партія, не было никакой возможности въ короткое время, протекшее между II и III съѣздами, собрать достаточныя данныя для составленія полнаго проекта аграрной реформы, примѣнимой ко всѣмъ областямъ нашей обширной и разноплеменной страны. Собранное въ Москвѣ наканунѣ III съѣзда спеціальное совѣщаніе по аграрной части могло, на основаніи подготовленныхъ для него данныхъ, проектировать лишь въ общихъ чертахъ основныя положенія аграрной реформы. Эти положенія были внесены на обсужденіе III съѣзда, который выдѣлилъ для этого изъ своего состава особую секцію,

редактировавшую въ 11 пунктахъ главныя основанія аграрной реформы съ оговоркой, что эти положенія «имѣютъ въ виду преимущественно условія земледѣльческой полосы Россіи. Для районовъ, рѣзко отличающихся въ бытовомъ и хозяйственномъ отношеніяхъ, должны быть выработаны соотвѣтственно измѣненныя положенія, при непосредственномъ участіи реформированныхъ на демократическихъ началахъ органовъ мѣстнаго самоуправленія» [1].

Послѣ весьма оживленныхъ и продолжительныхъ преній, съѣздъ не рѣшился однако же безусловно одобрить эти положенія, хотя и призналъ ихъ въ общемъ соотвѣтствующими партійной программѣ. Онъ принялъ по этому вопросу большинствомъ голосовъ слѣдующее постановленіе:

«Признавая *руководящимъ принципомъ партіи передачу земли въ руки трудящихся* и принимая въ общихъ основаніяхъ проектъ, внесенный аграрной комиссіей (съ измѣненіями, сдѣланными аграрной секціей съѣзда), III съѣздъ партіи народной свободы поручаетъ комиссіи, принявъ въ соображеніе замѣчанія и предложенія отдѣльныхъ членовъ съѣзда, представить всѣ матеріалы со своимъ заключеніемъ для дальнѣйшей разработки въ парламентскую фракцію партіи» [2].

Признаніе руководящимъ принципомъ партіи передачи земли въ руки трудящихся было несомнѣннымъ шагомъ впередъ не только въ смыслѣ радикализаціи аграрной программы к.-д. партіи, но и въ смыслѣ принципіальнаго ея обоснованія. Въ Союзѣ Освобожденія и на организаціонномъ съѣздѣ к.-д. партіи рѣчь шла, главнымъ образомъ, объ удовлетвореніи земельнаго голода земледѣльческаго населенія страны, признавалась недостаточность отведенныхъ въ 1861 г. надѣловъ и требовалось дополнительное надѣленіе землей нуждающихся въ землѣ земледѣльцевъ. Еще уже ставилась задача аграрной реформы на февральскомъ съѣздѣ земцевъ-конституціоналистовъ и на московскомъ совѣщаніи въ апрѣлѣ 1905 г. Ко времени 3-го съѣзда к.-д. партіи, передъ созывомъ первой Думы, въ партіи рѣшительно возобладалъ принципъ, что земля не должна служить орудіемъ эксплоатаціи чужого труда и что *вся* она

---

[1] Цитировано по брошюрѣ, изд. въ спб. 1906 г.: „Конституціонно-демократическая партія (партія Народной Свободы). Постановленія III съѣзда 21—25 апрѣля 1906 г.". Тип. Общ. Пользы, стр. 10.

[2] Тамъ же. Пренія по этому вопросу изложены въ протоколахъ III съѣзда, изданныхъ особой книгой: „Протоколы III общеимперскаго делегатскаго съѣзда партіи Народной Свободы" Спб. 1906, стр. 97—163.

должна быть передана въ руки тѣхъ, кто ее обрабатываетъ. Исключенія изъ этого правила допускались лишь временно въ цѣляхъ устраненія слишкомъ сильнаго потрясенія народнаго хозяйства. Въ то же время партія убѣдилась въ ограниченности земельныхъ запасовъ даже въ нашей сравнительно малонаселенной странѣ и потому право на надѣлъ признано было не за каждымъ желающимъ, а за одними лишь земледѣльцами, нормой же надѣленія признана была не трудовая, а лишь потребительная норма, которую предстояло опредѣлить болѣе точно на мѣстахъ въ связи съ изслѣдованіемъ мѣстныхъ хозяйственныхъ условій. Что касается частновладѣльческихъ земель, обращаемыхъ въ надѣлъ земледѣльческому населенію, то земли эти были раздѣлены на три категоріи, соотвѣтственно тезисамъ, намѣчавшимся аграрной комиссіей еще на 2 съѣздѣ (въ январѣ 1905 г.). Въ первую категорію отнесены были земли, подлежащія немедленному и безусловному отчужденію въ земельный государственный фондъ; сюда относились съ одной стороны земли сдаваемыя въ аренду или обрабатываемыя преимущественно крестьянскимъ инвентаремъ, съ другой стороны латифундіи, крупныя имѣнія, превышающія извѣстный размѣръ, который точно долженъ былъ быть установленъ на мѣстахъ. Во вторую категорію отнесены были имѣнія, не превышающія установленнаго размѣра, въ которыхъ при томъ ведется помѣщичье хозяйство своимъ инвентаремъ. Такія имѣнія подлежали обязательному отчужденію лишь для удовлетворенія нуждъ *мѣстнаго* населенія въ землѣ. Наконецъ, въ третью категорію были отнесены имѣнія, которыя въ ближайшемъ будущемъ признавалось необходимымъ оставить неприкосновенными. Сюда отнесены были: во 1) всѣ мелкія владѣнія, не превышающія трудовой нормы, 2) различныя земли, на которыхъ расположены фабрики, сельско-хозяйственныя предпріятія въ размѣрѣ технически для нихъ необходимомъ, 3) городскія выгонныя земли и земли различныхъ общественныхъ и благотворительныхъ учрежденій, предназначенныя для общеполезныхъ цѣлей, 4) земли подъ усадьбами, огородами, садами, искусственными лѣсонасажденіями и т. п. и 5) имѣнія, сохраненіе которыхъ будетъ признано необходимымъ въ виду ихъ общественно-важнаго значенія (исключительно-интенсивныя, образцово-показательныя и т. п.).

Что касается *вознагражденія* за всѣ отчуждаемыя у частныхъ владѣльцевъ земли, то терминъ «по справедливой (не рыночной) оцѣнкѣ», употребленный въ программѣ, былъ истолкованъ на II (январскомъ) съѣздѣ въ томъ смыслѣ, что «цѣна земли опредѣляется

по нормальной для данной мѣстности доходности, при условіи самостоятельнаго веденія хозяйства, не принимая во вниманіе арендныхъ цѣнъ, созданныхъ земельной нуждой». Это разъясненіе было введено тогда же въ текстъ самой программы и вошло и въ текстъ главныхъ основаній аграрной реформы, предложенныхъ на III съѣздѣ.

Особенное значеніе получило то толкованіе, которое на III съѣздѣ придано было термину «государственный земельный фондъ». Въ программѣ к.-д. партіи сказано: «отчуждаемыя земли поступаютъ въ государственный земельный фондъ. Начала, на которыхъ земли этого фонда подлежатъ передачѣ нуждающемуся въ нихъ населенію (владѣніе или пользованіе, личное или общинное и т. д.) должны быть установлены *сообразно съ особенностями землевладѣнія и землепользованія въ различныхъ областяхъ Россіи*». Если обратить вниманіе на точный смыслъ послѣднихъ строкъ этой статьи, то можно легко признать, что здѣсь государственный земельный фондъ имѣетъ смыслъ временнаго посредствующаго учрежденія. Земли, отчуждаемыя отъ частныхъ владѣльцевъ не передаются непосредственно отъ нихъ въ руки подлежащихъ дополнительному надѣленію земледѣльцевъ, а поступаютъ въ государственный земельный фондъ, изъ котораго распредѣляются между нуждающимися земледѣльцами въ пользованіе или владѣніе «сообразно съ особенностями землевладѣнія и землепользованія въ различныхъ областяхъ Россіи». Послѣднія строки очевидно имѣютъ тотъ смыслъ, что дополнительно надѣляемыя земли будутъ надѣлены на тѣхъ же основаніяхъ, на какихъ земледѣльческое населеніе владѣетъ своими основными надѣлами. На III съѣздѣ понятіе «земельный фондъ» было однако же расширено и истолковано составителями проекта основныхъ положеній въ смыслѣ *постояннаго государственнаго учрежденія*, изъ котораго земли могутъ быть предоставляемы нуждающимся земледѣльцамъ лишь въ *срочное* пользованіе. 6-й пунктъ проекта основныхъ положеній гласитъ: «земли изъ государственнаго земельнаго фонда сдаются въ долгосрочное пользованіе на срокъ, установленный подлежащими органами. Переуступка означенныхъ земель не допускается». Этотъ пунктъ многими истолковывался тогда, какъ первый шагъ по пути къ націонализаціи всей земли въ Россіи. Онъ возбудилъ и на самомъ съѣздѣ и позднѣе въ думской фракціи к.-д. партіи большіе споры. Единодушія по этому вопросу ни на съѣздѣ, ни во фракціи достигнуто не было; поэтому хотя пунктъ этотъ былъ включенъ въ заявленіе 42-хъ, поданное въ Думу, но зато и самое заявленіе рѣшено было представить въ Думу не

отъ имени фракціи, а лишь отъ лицъ, его подписавшихъ. Въ заявленіе 42-хъ основныя положенія, предложенныя III съѣзду, были включены безъ всякихъ существенныхъ измѣненій. Къ нимъ былъ присоединенъ лишь слѣдующій весьма важный пунктъ (10): «законъ долженъ установить систему и порядокъ учрежденій—центральнаго и мѣстнаго—для *подготовки* и проведенія земельной реформы. Учрежденія эти должны немедленно приступить къ собиранію и разработкѣ необходимыхъ матеріаловъ, имѣя въ виду положенія, нормы, установленныя закономъ, и стоя въ тѣсной связи съ мѣстнымъ населеніемъ».

Заявленіе 42-хъ не представляло собою *законопроекта* основныхъ положеній аграрной реформы,—оно давало только болѣе или менѣе разработанную *программу* для составленія такого законопроекта. Законопроектъ этотъ предстояло выработать въ думской аграрной комиссіи, куда передано было, по постановленію Думы, и заявленіе 42-хъ членовъ фракціи народной свободы, и заявленіе 104-хъ, составленное членами трудовой группы. Мы здѣсь коснемся лишь вкратцѣ работъ думской аграрной комиссіи и ея подкомиссій, поскольку эти работы отразились на дальнѣйшей разработкѣ аграрной реформы въ партіи народной свободы. Роль думской аграрной комиссіи выяснена въ статьяхъ А. А. Кауфмана (въ сборникѣ А. А. Муханова и В. Д. Набокова «Первая Государственная Дума», вып. III) и В. Е. Якушкина («Вѣстникъ Народной Свободы» за 1906 г. № 21—22). Работа думской комиссіи началась съ того, что въ подкомиссіи общихъ вопросовъ, состоявшей подъ предсѣдательствомъ покойнаго М. Я. Герценштейна, выработанъ былъ планъ работъ. Тамъ было признано, что задача земельнаго законодательства при современномъ состояніи статистики, при отсутствіи данныхъ для правильнаго рѣшенія аграрнаго вопроса сообразно съ дѣйствительными нуждами и правосознаніемъ населенія каждой данной области Россійской Имперіи, распадается на двѣ необходимыя части, на два періода: подготовительный и окончательный. «Сначала долженъ быть изданъ законъ, содержащій основныя положенія реформы; одновременно съ нимъ необходимо издать законъ о мѣстныхъ земельныхъ учрежденіяхъ, которые, имѣя въ виду основныя положенія, уже установленныя въ законѣ, должны выяснить на мѣстѣ земельный вопросъ въ полномъ его объемѣ, подготовить всѣ нужные матеріалы, свѣдѣнія, мѣстные отзывы и пожеланія; для руководства мѣстнымъ земельнымъ учрежденіямъ должна быть издана подробная инструкція въ развитіе общихъ положеній закона. Послѣ того, какъ

съ мѣстъ черезъ установленныя земельныя учрежденія будутъ получены всѣ нужныя данныя, можно будетъ приступить къ окончательному установленію въ законѣ всѣхъ подробностей земельной реформы и затѣмъ къ ея осуществленію въ жизни; на основаніи данныхъ, доставленныхъ съ мѣстъ, законъ внесетъ необходимыя отличія въ мѣстныя положенія о земельномъ устройствѣ, а самое проведеніе въ жизнь реформы будетъ поручено опять-таки мѣстнымъ силамъ, мѣстнымъ землеустроительнымъ учрежденіямъ, съ опредѣленною самостоятельностью, съ широкими полномочіями» [1]).

Сообразно съ такимъ планомъ работъ образована была особая подкомиссія объ организаціи мѣстныхъ комитетовъ подъ предсѣдательствомъ В. П. Обнинскаго. Эта подкомиссія, какъ и другая подкомиссія кн. Львова, имѣвшая задачей для переходнаго времени выработать законопроекты о защитѣ интересовъ сельско-хозяйственныхъ рабочихъ и о временномъ регулированіи отношеній аренды, не успѣли двинуть порученныхъ имъ работъ, какъ Дума была распущена.

Но въ подкомиссіи Герценштейна, образованной тотчасъ же вслѣдъ за открытіемъ работъ аграрной комиссіи, работа шла такъ успѣшно и быстро, что явилась надежда еще въ іюлѣ, а въ крайнемъ случаѣ не позже первой половины августа провести въ Думѣ основныя положенія аграрной реформы въ духѣ заявленія 42-хъ членовъ партіи народной свободы. «Подкомиссія—писалъ тотчасъ послѣ роспуска первой Думы одинъ изъ дѣятельнѣйшихъ членовъ аграрной комиссіи В. Е. Якушкинъ — иногда единогласно, иногда большинствомъ голосовъ, приняла послѣ тщательнаго и подробнаго разсмотрѣнія бо́льшую часть пунктовъ, необходимыхъ для установленія въ законѣ основныхъ положеній реформы. Подкомиссія опредѣлила цѣль реформы—расширить землепользованіе малоземельныхъ и безземельныхъ земледѣльцевъ, причемъ мѣстное населеніе должно имѣть преимущества передъ пришлымъ.—Тамъ, гдѣ это оказалось бы возможнымъ, землю могутъ получить и семьи, въ данное время не занимающіяся уже земледѣліемъ, но недавно еще занимавшіяся и желающія къ нему вернуться, а въ исключительныхъ случаяхъ на многоземельныхъ окраинахъ, въ мѣстностяхъ по закону назначенныхъ для переселеній, земельные участки могутъ назначаться и неземледѣльцамъ. Для указанной цѣли,—для расширенія земле-

---

[1]) „Вѣстникъ Народной Свободы" за 1906 г. № 21—22 статья В. Е. Якушкина, стр. 1287—1288.

пользованія нуждающихся въ томъ земледѣльцевъ — обращаются пригодныя для сельскаго хозяйства земли: казенныя, удѣльныя, кабинетскія, монастырскія, церковныя, а также—путемъ принудительнаго отчужденія—земли, принадлежащія учрежденіямъ и частнымъ лицамъ. Далѣе были установлены основанія, на которыхъ извѣстная часть земель не подлежитъ отчужденію и остальныя отчуждаются въ извѣстномъ порядкѣ и послѣдовательности». В. Е. Якушкинъ не перечисляетъ подробно всѣхъ этихъ пунктовъ, «такъ какъ въ общемъ они взяты изъ записки 42-хъ съ отличіями иногда только въ редакціи», и останавливается только на нѣкоторыхъ измѣненіяхъ, также впрочемъ имѣвшихъ лишь второстепенное значеніе. Въ общемъ въ думской подкомиссіи замѣтна была тенденція придать въ этомъ дѣлѣ возможно большее значеніе иниціативѣ мѣстныхъ земельныхъ органовъ. Самыя важныя измѣненія по сравненію съ проектомъ 42-хъ касались государственнаго земельнаго фонда и установленія нормы дополнительнаго надѣленія. Въ отношеніи фонда подкомиссія опредѣлила (цитируемъ изъ той же статьи Г. Якушкина): «всѣ земли, предназначенныя для расширенія землепользованія нуждающихся въ томъ земледѣльцевъ, составляютъ государственный земельный фондъ; *основанія, на которыхъ земли этого фонда будутъ передаваться земледѣльцамъ, будутъ установлены закономъ по полученіи съ мѣстъ необходимыхъ свѣдѣній и отзывовъ, согласно съ мѣстными условіями землевладѣнія и землепользованія*». Такимъ образомъ разрѣшеніе вопроса о юридическихъ началахъ земельной реформы было отложено до второго періода реформы. Въ этомъ вопросѣ думская подкомиссія опять приблизилась къ первоначальному тексту программы к.-д. партіи.

По вопросу о нормѣ дополнительной нарѣзки земли, послѣ продолжительнаго обсужденія, большинство подкомиссіи склонялось къ высшей нормѣ 1861 года. Это, конечно, значительно упрощало дѣло; но вопросъ этотъ не былъ рѣшенъ окончательно, вслѣдствіе роспуска Думы и закрытія думской комиссіи.

Послѣ роспуска первой Думы партія народной свободы рѣшилась взять на себя дальнѣйшую разработку аграрной реформы, придерживаясь схемы, установленной въ думской аграрной подкомиссіи подъ руководствомъ М. Я. Герценштейна.

Вскорѣ однако же ей пришлось понести незамѣнимую утрату въ лицѣ М. Я. Герценштейна, павшаго въ Теріокахъ 18 іюля 1906 г. отъ руки подосланнаго убійцы. Смерть главнаго руководителя работъ партіи въ сферѣ аграрнаго вопроса нанесла ей сильный ударъ,

но работа тѣмъ не менѣе продолжалась. Предсѣдателемъ партійной аграрной комиссіи былъ избранъ бывшій предсѣдатель думской аграрной комиссіи, въ настоящее время также уже покойный, А. А. Мухановъ, а всѣ подготовительныя работы были сосредоточены въ особомъ бюро, въ составъ котораго, кромѣ А. А. Муханова, вошли: Н. Н. Черненковъ (какъ секретарь), Н. Н. Кутлеръ, А. А. Кауфманъ, А. А. Чупровъ и А. А. Корниловъ.

Задача бюро и учрежденной при Центральномъ Комитетѣ аграрной комиссіи заключалась, согласно плану, сложившемуся въ думской аграрной комиссіи, въ томъ, чтобы выработать законопроекты: 1) объ основныхъ положеніяхъ аграрной реформы и 2) о подготовительныхъ органахъ для разработки окончательныхъ (мѣстныхъ) положеній. Къ этимъ двумъ задачамъ вскорѣ присоединилась третья — критика аграрныхъ мѣропріятій правительства, которое, какъ извѣстно, съ чрезвычайной быстротой принялось за это дѣло тотчасъ же послѣ роспуска первой Думы.

Прежде чѣмъ приступить къ составленію законопроекта объ основныхъ положеніяхъ аграрной реформы, аграрной комиссіей, а затѣмъ и аграрной секціей IV Гельсингфорскаго съѣзда к.-д. партіи признано было желательнымъ подвергнуть отдѣльные элементы этихъ основныхъ положеній детальной разработкѣ и обсужденію въ аграрныхъ областныхъ съѣздахъ и совѣщаніяхъ или комиссіяхъ, чтобы прочнѣе обосновать ихъ и сообразить съ мѣстными бытовыми особенностями. Для областныхъ совѣщаній и съѣздовъ была выработана особая программа, въ которую включено было 14 вопросовъ, обнимавшихъ слѣдующія стороны реформы: 1) о субъектахъ надѣленія землей (лицахъ и общинахъ)—вопросы I —VI; 2) о нормахъ надѣленія (VII—VIII), 3) о предѣлахъ принудительнаго отчужденія частновладѣльческихъ земель (IX—X); 4) объ оцѣнкѣ отчуждаемой земли (XI); 5) о лѣсныхъ угодіяхъ (XII); 6) объ отношеніи къ послѣднимъ правительственнымъ мѣропріятіямъ (XIII) и 7) о мѣстныхъ подготовительныхъ органахъ (XIV) [1].

Первый (и единственный удавшійся) опытъ устройства областныхъ совѣщаній по этой программѣ былъ сдѣланъ по отношенію къ центральнымъ промышленнымъ губерніямъ: московской, владимірской, костромской, ярославской, тверской, смоленской, калужской и нижегородской,—въ Москвѣ 24—27 ноября 1906 года. Этому

[1]) „Областное совѣщаніе по аграрному вопросу 24—27 ноября 1906 года по 8 губерніямъ центральной промышленной полосы“ Спб. (на правахъ рукописи).

совѣщанію были сдѣланы слѣдующіе доклады: *А. А. Мануилова* «На какихъ основаніяхъ (т. е. общинамъ или лицамъ, безсрочно или на срокъ) слѣдуетъ произвести дополнительное надѣленіе въ центральныхъ губерніяхъ?»: *А. А. Зубрилина* «О потребительныхъ нормахъ надѣленія для нечерноземной полосы»; *А. А. Кауфмана* «О предѣлахъ принудительнаго отчужденія»; *Н. Н. Щепкина* «О предѣлахъ отчужденія земель, связанныхъ съ промышленными предпріятіями»; *М. Г. Комиссарова* «Къ вопросу объ отчужденіи лѣсовъ». *Н. Н. Кутлера* «Справедливая оцѣнка»; *его-же* «О платѣ за отводимыя въ надѣлъ земли»; и *кн. Петра Дм. Долгорукова* «Мѣстные земельные органы» [1]).

Нѣкоторые изъ вопросовъ, связанныхъ съ предстоящей реформой, были обсуждены въ кіевской областной аграрной комиссіи. Затѣмъ въ концѣ декабря въ Петербургѣ былъ устроенъ съѣздъ земскихъ статистиковъ разныхъ губерній, подъ предсѣдательствомъ Н. Н. Черненкова, на которомъ были подвергнуты внимательному обсужденію вопросы, относящіеся къ установленію нормы надѣленія въ разныхъ областяхъ Россіи и нѣкоторые другіе вопросы, связанные съ аграрной реформой. Въ съѣздѣ этомъ приняли участіе статистики, принадлежащіе къ разнымъ политическимъ партіямъ и группамъ, и работы этого съѣзда, главнымъ образомъ техническаго и экспертнаго характера, получили первостепенное значеніе для выработки наиболѣе цѣлесообразныхъ методовъ и пріемовъ установленія потребительной нормы надѣла для разныхъ мѣстностей нашей страны, а также и основаній оцѣнки подлежащихъ принудительному отчужденію частновладѣльческихъ земель.

Подъ вліяніемъ заключеній этого совѣщанія, обмѣна взглядовъ на областномъ московскомъ совѣщаніи и въ партійной аграрной комиссіи, собиравшейся въ Москвѣ почти одновременно съ областнымъ совѣщаніемъ, а также указаній и данныхъ, полученныхъ отъ кіевской аграрной комиссіи, докладчики и члены аграрной комиссіи, принявшіе на себя разработку разныхъ сторонъ основныхъ положеній реформы, переработали ранѣе составленные доклады. Затѣмъ каждый изъ этихъ докладовъ подвергся внимательному разбору и обсужденію въ бюро аграрной комиссіи, послѣ чего уже въ окончательномъ видѣ доклады эти были обсуждены въ засѣданіяхъ аграрной комиссіи, собиравшейся для этого въ Петербургѣ 11—13 февраля 1907 года.

---

[1]) Тамъ же.

Здѣсь были выслушаны и обсуждены доклады: *А. А. Мануилова* «Проектъ временныхъ правилъ о регулированіи аренды»; *его-же* «О способахъ и основаніяхъ, на которыхъ должны быть отводимы земледѣльческому населенію дополнительные надѣлы и объ организаціи земельныхъ общинъ и союзовъ» [1]); *А. А. Кауфмана* «Нормы дополнительнаго надѣленія» [2]); *его-же* «Отчужденіе частновладѣльческихъ земель» [3]); *Н. Н. Кутлера* «О справедливой оцѣнкѣ земли» [4]); *его-же* «Аграрные законы 1906 г. и ихъ судьба въ будущей думѣ» [5]).

На основаніи всего этого матеріала Н. Н. Черненковымъ составленъ былъ первый очеркъ законопроекта основныхъ положеній аграрной реформы, редактированію котораго было посвящено затѣмъ нѣсколько засѣданій бюро. Послѣ разсмотрѣнія этого законопроекта въ Центральномъ Комитетѣ съ участіемъ аграрной комиссіи, образованной при думской фракціи народной свободы (послѣ открытія второй Думы), онъ былъ внесенъ во фракцію и принятъ ею безъ всякихъ существенныхъ измѣненій огромнымъ большинствомъ голосовъ и затѣмъ отъ имени фракціи внесенъ во вторую Государственую Думу, при заявленіи, подписанномъ 38 депутатами.

---

[1]) Къ сожалѣнію, тексты обоихъ докладовъ А. А. Мануилова до настоящаго времени нигдѣ не напечатаны; не напечатаны даже и тезисы этихъ докладовъ. Пренія по нимъ напечатаны въ протоколахъ засѣданій аграрной комиссіи 11—13 февраля 1907 г. („Аграрный вопросъ" изданіе аграрной комиссіи партіи народной свободы, стр. 252—274). Что касается второго доклада А. А. Мануилова особенно важнаго въ отношеніи установленія основныхъ положеній аграрной реформы, то о взглядахъ докладчика можно отчасти судить по другому его докладу на ту же тему въ примѣненіи къ 8 губерніямъ центральной промышленной полосы. Этотъ докладъ напечатанъ въ брошюрѣ, изданной (на правахъ рукописи) аграрной комиссіей партіи народной свободы подъ названіемъ „Областное совѣщаніе по аграрному вопросу 24—27 ноября 1905 года". Спб., 1907 г., стр. 7—15.

[2]) Докладъ А. А. Кауфмана см. въ томъ же сборникѣ „Аграрный вопросъ" изд. агр. комиссіей, стр. 56—103. Пренія по этому докладу тамъ же, стр. 274—284.

[3]) Докладъ этотъ тамъ же, стр. 104—209. Пренія по докладу (въ трехъ засѣданіяхъ агр. комиссіи) стр. 285—319 и 335—339.

[4]) Докладъ этотъ тамъ же, стр. 210—230; пренія по докладу стр. 319—327.

[5]) Докладъ этотъ тамъ же, стр. 1—24; пренія по докладу стр. 327—335. Срав. также резолюцію IV (Гельсингфорскаго) съѣзда въ брошюрѣ, изд. агр. комиссіей „Аграрный вопросъ на IV делегатскомъ съѣздѣ партіи Народной Свободы", стр. 71—72.

Не излагая подробно содержаніе этого законопроекта, такъ какъ онъ печатается здѣсь полностью, укажемъ лишь, въ чемъ заключаются тѣ измѣненія, къ которымъ партія пришла въ этомъ законопроектѣ по сравненію съ заявленіемъ 42-хъ, поданнымъ въ первую Думу. О заявленіи 42-хъ мы выше сказали, что это не былъ законопроектъ, а лишь программа для его составленія; во вторую Думу отъ имени фракціи народной свободы представленъ былъ вполнѣ разработанный законопроектъ основныхъ положеній аграрной реформы. Въ немъ прежде всего указано, до какой нормы должны быть доведены земельные надѣлы трудового крестьянства и какимъ способомъ эта норма должна быть установлена для каждой мѣстности. Понятіе потребительной нормы въ немъ опредѣлено совершенно формальными признаками. Затѣмъ точно указано, какимъ именно категоріямъ населенія, какъ и на какихъ основаніяхъ должны быть отводимы дополнительные надѣлы. Далѣе точно указано какія именно частновладѣльческія земли и въ какомъ порядкѣ должны быть обращены путемъ принудительнаго отчужденія въ дополнительное надѣленіе земледѣльческому населенію. Наконецъ совершенно ясно указаны принципы и пріемы оцѣнки отчуждаемыхъ частновладѣльческихъ земель и способъ вознагражденія частныхъ владѣльцевъ.

Самое важное отличіе этого законопроекта по существу отъ заявленія 42-хъ, многократно отмѣченное его критиками и вызвавшее не мало нареканій противъ составителей этого законопроекта, заключается въ томъ, что въ немъ не упоминается о государственномъ земельномъ фондѣ, и земли, передаваемыя въ руки трудящихся, передаются имъ въ *постоянное* пользованіе. Нѣкоторые изъ критиковъ усматриваютъ въ этомъ обстоятельствѣ измѣну партійной программѣ, многіе считаютъ, что партія въ аграрномъ вопросѣ во всякомъ случаѣ сдѣлала шагъ направо въ сравненіи съ позиціей, занятой ею на 3-мъ съѣздѣ. По этому пункту намъ представляется необходимымъ изложить здѣсь мотивы, которыми руководствовались въ этомъ отношеніи составители законопроекта.

Прежде всего необходимо отмѣтить, что «проектъ главныхъ основаній закона о земельномъ обезпеченіи земледѣльческаго населенія», внесенный отъ имени к.-д. фракціи во вторую Думу, вовсе не исключаетъ возможности и даже необходимости существованія земельнаго фонда, какъ *временнаго передаточнаго учрежденія*, изъ котораго земледѣльческое населеніе получаетъ свои дополнительные надѣлы на тѣхъ основаніяхъ, на которыхъ оно владѣетъ

въ каждой данной области Россійской Имперіи своими основными надѣлами, отведенными ему по положенію 1861 года и др. изданнымъ въ развитіе его. Но несомнѣнно, что тенденція, руководившая составителями проекта постановленій 3-го съѣзда, выразившаяся въ п. 6 этихъ постановленій и цѣликомъ перешедшая къ авторамъ заявленія 42-хъ,—здѣсь отсутствуетъ. Тамъ государственный земельный фондъ разсматривался, какъ постоянное учрежденіе, имѣющее задачей регулировать трудовое землепользованіе, какъ фондъ арендный; здѣсь можно говорить о государственномъ фондѣ, лишь какъ о временномъ передаточномъ учрежденіи. Срочное пользованіе дополнительными надѣлами и контроль надъ дѣйствительнымъ осуществленіемъ этого пользованія со стороны государственныхъ органовъ здѣсь замѣняются передачей земель общинамъ или отдѣльнымъ земледѣльческимъ семьямъ въ *постоянное*, т. е. безсрочное пользованіе. Цѣль реформы осталась прежняя—передача земли въ руки трудящихся; но вопросъ о регулированіи землепользованія трудящихся въ будущемъ составителямъ закона представлялось необходимымъ совершенно отдѣлить отъ ближайшей задачи расширенія землепользованія земледѣльческаго населенія въ настоящее время. Такая постановка вопроса въ сущности совершенно соотвѣтствовала направленію дѣла, принятому въ аграрной комиссіи первой Думы. Имъ представлялось кромѣ того, что разрѣшить вопросъ о регулированіи трудового землевладѣнія и землепользованія сколько-нибудь удачно и справедливо возможно лишь одновременно и совмѣстно для всѣхъ надѣльныхъ земель, какъ тѣхъ, которыя отведены по положенію 1861 г., такъ и тѣхъ, которыя предполагается отвести въ настоящее время. Иначе въ деревнѣ могло бы создаться два класса земледѣльцевъ, владѣющихъ землею на разныхъ основаніяхъ и потому неравноправныхъ. Считаясь съ міровоззрѣніемъ земледѣльческаго населенія разныхъ мѣстностей Имперіи, поскольку таковое можетъ въ настоящее время признаваться выясненнымъ, составители законопроекта полагали, что отводъ дополнительныхъ надѣловъ во временное пользованіе не удовлетворитъ народныхъ желаній и не будетъ соотвѣтствовать нынѣшнему народному правосознанію. Поэтому составителямъ законопроекта казалось необходимымъ вопросъ о регулированіи трудового землепользованія, такъ же какъ и вопросъ о порядкѣ распредѣленія отводимыхъ надѣловъ внутри общинъ и обществъ, отложить до полнаго выясненія правосознанія самого земледѣльческаго населенія въ разныхъ областяхъ Россіи. Съ такой постановкой вопроса согласилась и фракція, принявшая, послѣ

оживленнаго обсужденія, составленый аграрнымъ бюро законопроектъ подавляющимъ большинствомъ голосовъ [1]).

На ряду съ разработкой основныхъ положеній аграрной реформы въ аграрной комиссіи партіи народной свободы еще во время первой Думы было приступлено къ обсужденію вопроса о подготовительныхъ и землеустроительныхъ органахъ. Сначала вопросъ о тѣхъ и другихъ разсматривался и обсуждался совмѣстно, что и отразилось въ первыхъ докладахъ по этому вопросу, составленныхъ Н. Н. Кутлеромъ и кн. Петромъ Дм. Долгоруковымъ лѣтомъ и осенью 1906 года [2]).

При дальнѣйшемъ обсужденіи этого вопроса въ аграрной комиссіи и въ бюро выяснилось, что задачи подготовительнаго и землеустроительнаго періода настолько между собою различны, что онѣ требуютъ для своего выполненія и органовъ совершенно не одинаковыхъ. Оставивъ поэтому въ сторонѣ вопросъ объ устройствѣ землеустроительныхъ органовъ и разобравъ детально задачи подготовительнаго періода (см. особую справку, приложенную къ законопроекту «о подготовительныхъ учрежденіяхъ по земельнымъ дѣламъ»), бюро аграрной комиссіи убѣдилось, что для выполненія этихъ задачъ требуются спеціально для этого приспособленныя временныя учрежденія, такъ организованныя, чтобы они могли въ возможно короткій срокъ собрать на мѣстахъ всѣ нужныя статистическія и экономическія свѣдѣнія, выяснить правосознаніе и нужды мѣстнаго населенія и проектировать мѣстныя положенія, детально приноровленныя къ особенностямъ каждой изъ тѣхъ областей Россіи, которыя входятъ въ составъ ея земледѣльческой полосы. Аграрное бюро поясняло при этомъ, что часть указанныхъ цѣлей, поскольку таковыя требуютъ спеціальныхъ изслѣдованій (статистическихъ и межевыхъ), опросовъ населенія, исчисленій и выкладокъ,—всего лучше можетъ быть достигнута при помощи особыхъ отрядовъ изслѣдователей, т. е. экспедиціоннымъ путемъ; другая же часть,—направленная къ тому, чтобы выяснить и формулировать волю и правосознаніе мѣстнаго населенія,—можетъ быть

---

[1]) Законопроектъ этотъ былъ внесенъ въ 12-мъ засѣданіи 2-ой Государственной Думы 19 марта 1907 г. Онъ изданъ въ приложеніи къ № 5 газеты „Думскій Листокъ" съ рѣчью Н. Н. Кутлера, произнесенной имъ въ засѣданіи Думы 19-го марта. Срав. стенографическій отчетъ второй Государст. Думы; сессія II, засѣданіе 12-ое, стр. 730 и слѣд.

[2]) Докладъ кн. Долгорукова былъ представленъ московскому областному совѣщанію въ ноябрѣ 1906 г. См. указанную выше брошюру, стр. 73—86 и „Вѣстникъ Народной Свободы" за 1907 г. № 1.

осуществлена лучше всего при помощи мѣстной, достаточно авторитетной коллегіи, въ которой должно быть гарантировано по возможности равносильное участіе представителямъ обоихъ заинтересованныхъ слоевъ сельскаго населенія и въ которую вмѣстѣ съ тѣмъ должны быть включены и лично не заинтересованныя въ исходѣ дѣла, но въ то же время вполнѣ свѣдущія стороннія лица.

Въ этихъ видахъ предполагалось учредить губернскіе комитеты изъ представителей земледѣльческаго и землевладѣльческаго населенія, съ участіемъ въ нихъ также представителей земства и нѣсколькихъ чиновниковъ-спеціалистовъ по назначенію правительства. Такъ какъ представители земства и чиновники по своему быту ближе связаны съ землевладѣльческимъ классомъ, то для уравновѣшенія представительства земледѣльцевъ представителей послѣднихъ рѣшено было включить по два отъ уѣзда, а представителей землевладѣльцевъ лишь по одному отъ уѣзда.

Завѣдываніе всѣми экономическими и техническими изслѣдованіями и вообще всѣми подготовительными дѣйствіями и работами предположено было сосредоточить въ рукахъ особаго губернскаго комиссара, котораго поставить въ этомъ отношеніи въ независимое отъ губернскаго комитета положеніе; при комиссарѣ образовать въ каждой губерніи достаточный персоналъ производителей работъ и спеціалистовъ, которые могли бы, подъ его руководствомъ, въ короткіе по возможности сроки произвести экспедиціоннымъ путемъ всѣ нужныя изслѣдованія на мѣстахъ и собрать всѣ необходимыя данныя.

Отъ первоначальной мысли образовать особые комитеты въ каждомъ уѣздѣ бюро отказалось, убѣдившись, что для этого не хватитъ въ настоящее время потребнаго числа подготовленыхъ лицъ и необходимыхъ для этого средствъ.

Принявъ такой планъ устройства подготовительныхъ органовъ, бюро признало въ то же время необходимымъ гарантировать мѣстному населенію полную возможность выражать свое мнѣніе о выводахъ и заключеніяхъ экспедиціонныхъ отрядовъ до представленія ихъ въ губернскій комитетъ. По разсмотрѣніи и одобреніи въ каждомъ губернскомъ комитетѣ составленныхъ такимъ образомъ предварительныхъ проектовъ мѣстныхъ положеній, проекты эти, по мысли бюро, должны быть представлены въ Петербургъ и здѣсь сведены и переработаны въ возможно небольшое число мѣстныхъ положеній въ особой центральной редакціонной комиссіи, въ работахъ которой должны участвовать представители губернскихъ коми-

тетовъ по два отъ каждаго. Проекты мѣстныхъ положеній, составленные въ этой редакціонной комиссіи, должны быть представлены главноуправляющимъ землеустройствомъ и земледѣліемъ на уваженіе Государственной Думы. На такихъ основаніяхъ составленъ былъ новый проектъ закона о подготовительныхъ учрежденіяхъ по земельнымъ дѣламъ. Проектъ этотъ былъ разсмотрѣнъ въ нѣсколькихъ засѣданіяхъ бюро, перередактированъ согласно сдѣланнымъ замѣчаніямъ, причемъ къ нему была приложена особая справка о предстоящихъ мѣстнымъ подготовительнымъ органамъ работахъ и дѣйствіяхъ. Въ такомъ видѣ проектъ этотъ былъ разсмотрѣнъ и одобренъ въ Центральномъ Комитетѣ и внесенъ въ думскую фракцію, которая приняла его безъ измѣненій. Затѣмъ, отъ имени фракціи онъ былъ внесенъ въ Думу при заявленіи, подписанномъ 30-ю депутатами партіи народной свободы передъ самымъ роспускомъ второй Думы. Проектъ этотъ не успѣли напечатать и раздать членамъ Думы вслѣдствіе ея роспуска [1]).

На ряду съ составленіемъ законопроектовъ объ основныхъ положеніяхъ аграрной реформы и о подготовительныхъ учрежденіяхъ по земельнымъ дѣламъ аграрной комиссіи партіи народной свободы и ея бюро вскорѣ послѣ роспуска первой Думы пришлось заняться критическимъ разборомъ экстренно принятыхъ правительствомъ весьма серьезныхъ мѣропріятій въ сферѣ аграрной политики.

Послѣ роспуска первой Думы правительство рѣшилось, какъ извѣстно, воспользоваться 87 ст. основныхъ законовъ (дающей ему право издавать въ особыхъ нетерпящихъ отлагательства случаяхъ временныя, провизорныя узаконенія, которыя утрачиваютъ свою силу, если они не будутъ въ теченіе двухъ мѣсяцевъ послѣ созыва Думы представлены на ея утвержденіе, или если Дума ихъ не утвердитъ)—для изданія ряда земельныхъ законовъ первостепенной важности. Не входя здѣсь въ подробный разборъ этихъ временныхъ законоположеній, скажемъ лишь, что всѣ они являлись, какъ выяснилось мало-по-малу, внутренно согласованными между собою частями общаго плана аграрной политики, долженствовавшаго очевидно служить противовѣсомъ аграрной программѣ, выставленной представителями народа въ адресѣ первой Думы. Эти виды правительства обнаружились довольно ясно въ указахъ 12 и 27 августа и 19 сентября въ связи съ усиленною скупкою помѣщичьихъ

[1]) Законопроектъ о подготовительныхъ учрежденіяхъ по земельнымъ дѣламъ напечатанъ въ № 52 газеты „Думскій Листокъ“ и въ № 21 „Вѣстника Народной Свободы“ за 1907 г.

земель крестьянскимъ банкомъ и дѣятельностью учрежденныхъ по закону 4 марта 1906 г. землеустроительныхъ комиссій. Поэтому IV (Гельсингфорскій) съѣздъ партіи народной свободы, въ аграрной секціи котораго были выслушаны и обсуждены доклады А. А. Кауфмана о землеустроительныхъ комиссіяхъ по закону 4 марта и объ аграрныхъ указахъ 12 и 27 августа и 19 сентября и Н. Н. Кутлера о современной дѣятельности крестьянскаго банка,—призналъ необходимымъ выразить энергическій протестъ въ рядѣ резолюцій противъ этихъ актовъ правительства, являвшихся, по мнѣнію съѣзда «несомнѣннымъ вторженіемъ въ предѣлы правъ народнаго представительства» и грозившихъ создать новыя трудности для правильнаго рѣшенія земельнаго вопроса [1]).

Послѣдовавшіе затѣмъ указы 9 и 15 ноября о выдѣлѣ изъ общины отдѣльныхъ членовъ и о залогѣ надѣльныхъ земель встрѣтили столь же рѣшительное осужденіе послѣ обстоятельнаго разбора ихъ въ засѣданіяхъ аграрной комиссіи партіи народной свободы, собиравшейся въ Москвѣ 22-23 ноября 1906 г. [2]). Затѣмъ въ бюро аграрной комиссіи былъ представленъ и обсужденъ докладъ о всей совокупности аграрныхъ мѣропріятій правительства, сообщенный Н. Н. Кутлеромъ [3]). Въ этомъ докладѣ выяснялись, главнымъ образомъ задачи представителей партіи народной свободы во второй Государственной Думѣ, по отношенію ко всѣмъ аграрнымъ законоположеніямъ, изданнымъ правительствомъ въ порядкѣ 87 ст. основ. законовъ.

Въ докладѣ этомъ указана была особая юридическая природа указа 12 августа о передачѣ удѣльныхъ земель крестьянскому банку, такъ какъ указъ этотъ изданъ былъ не въ порядкѣ 87 ст. основныхъ законовъ, а въ порядкѣ осуществленія Государемъ своихъ особыхъ правъ по отношенію къ распоряженію удѣльными землями. Затѣмъ предполагалось отмѣнить указы 27 августа о распродажѣ казенныхъ земель и 15 ноября о залогѣ надѣльныхъ земель и вмѣстѣ съ тѣмъ возбудить вопросъ объ отмѣнѣ закона 4 марта 1906 г. о землеустроительныхъ комиссіяхъ, а также о пріостановленіи дѣятельности крестьянскаго банка, какъ по распро-

---

[1]) См. изданную агр. к-сіей парт. народ. свободы брошюру „Аграрный вопросъ на IV делегатскомъ съѣздѣ партіи народной свободы“.

[2]) Отчетъ см. въ „Вѣстникѣ Народной Свободы“ за 1906 г. № 41-42, стр. 2258.

[3]) „Аграрные законы 1906 г. и ихъ судьба въ будущей Думѣ“ въ сборникѣ „Аграрный вопросъ“, Спб. 1907, стр. 1—24.

дажѣ пріобрѣтенныхъ имъ земель, такъ и по выдачѣ ссудъ подъ покупаемыя крестьянами земли. Что же касается указа 9-го ноября объ измѣненіи нѣкоторыхъ узаконеній, относящихся до распоряженія крестьянами ихъ надѣльными землями, то въ докладѣ г-на Кутлера предположено было отмѣнить I-III отдѣлы этого указа: но взамѣнъ I отдѣла (о выдѣлѣ отдѣльныхъ домохозяевъ изъ общины) выработать особый законопроектъ на слѣдующихъ общихъ основаніяхъ:

1. Каждому члену общины предоставляется требовать выдѣла причитающагося на его долю участка общинной земли.

2. Выдѣлъ производится при первомъ же передѣлѣ, во всякое же другое время зависитъ исключительно отъ соглашенія общины съ выдѣляющимся домохозяиномъ.

3. Размѣры выдѣляемаго участка опредѣляются согласно общимъ основаніямъ, принятымъ для передѣла общинныхъ земель, сопровождающагося выдѣломъ.

4. Если передѣлъ не состоится въ теченіе имѣющаго быть указаннымъ въ законѣ срока, и равно въ случаѣ уклоненія общины отъ выдѣла, она обязана уплатить заявившему ходатайство о выдѣлѣ соотвѣтственное вознагражденіе по соглашенію съ нимъ, или по оцѣнкѣ суда.

Относительно IV отдѣла указа 9 ноября (о разверстаніи черезполосныхъ земель) докладъ предполагалъ его утвердить.

Въ аграрной комиссіи, разсматривавшей тезисы этого доклада въ засѣданіи 13 февраля 1907 г., принято было по отношенію къ указу 9 ноября болѣе радикальное рѣшеніе, требовавшее немедленной и полной его отмѣны вмѣстѣ со всѣми остальными аграрными законоположеніями, изданными въ порядкѣ 87 ст. основн. законовъ. Но въ думской фракціи народной свободы вопросъ этотъ былъ снова пересмотрѣнъ, причемъ фракція, обсуждавшая этотъ вопросъ при дѣятельномъ участіи крестьянскихъ депутатовъ, примкнула къ точкѣ зрѣнія Н. Н. Кутлера, выраженной въ его докладѣ. Однако, во время преній выяснилось, что если законъ, изданный въ порядкѣ 87 ст., не будетъ отмѣненъ вполнѣ, а будетъ видоизмѣненъ какими-либо поправками, то вопросъ объ этихъ измѣненіяхъ перенесется въ Государственный Совѣтъ и затѣмъ поступитъ на Высочайшее утвержденіе, а до тѣхъ поръ, пока дѣло будетъ проходить эти инстанціи, временный законъ, изданный въ порядкѣ 87 ст., какъ представленный въ Думу и не отмѣненный ею, будетъ продолжать дѣйствовать. Въ виду этого, чтобы не допу-

стить продолжительнаго дѣйствія I отд. указа 9 ноября, во фракціи было предположено указъ 9 ноября отмѣнить цѣликомъ, причемъ съ своей стороны взамѣнъ указа 9 ноября и въ развитіе 12 ст. общ. полож. о крестьянахъ внести въ Государственную Думу въ порядкѣ 55 ст. Учр. Гос. Думы законопроектъ, разработанный на тѣхъ основаніяхъ, которыя были предложены въ докладѣ Н. Н. Кутлера.

Общій вопросъ объ отмѣнѣ аграрныхъ законопроектовъ, изданныхъ въ порядкѣ 87 ст. основныхъ законовъ и затѣмъ внесенныхъ правительствомъ на утвержденіе Думы, разсматривался между тѣмъ въ соотвѣтствующей подкомиссіи думской аграрной комиссіи и предполагался къ постановкѣ на разсмотрѣніе Думы въ одномъ изъ ближайшихъ ея засѣданій; но прежде, чѣмъ онъ былъ поставленъ на повѣстку, Дума была распущена.

Въ такомъ видѣ представляется работа партіи народной свободы въ сферѣ аграрнаго вопроса ко времени роспуска второй Думы.

А. Корниловъ


2007051268